



LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA



FACULDADE DE ARQUITETURA
UNIVERSIDADE DE LISBOA

DESENVOLVIMENTO URBANO, JUSTIÇA ESPACIAL E O PAPEL DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO E DE SOLOS.

O CASO DO CONCELHO DE ALCOCHETE NA ÀREA METROPOLITANA DE LISBOA

DOUTORAMENTO EM URBANISMO

José Carlos dos Santos Guinote

Orientador Científico : Doutor João Moraes Lavadinho Mourato

Orientador Científico : Professor Doutor João Carlos Vassalo Santos Cabral

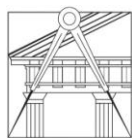
Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de doutor

2019



LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA



FACULDADE DE ARQUITETURA
UNIVERSIDADE DE LISBOA

DESENVOLVIMENTO URBANO, JUSTIÇA ESPACIAL E O PAPEL DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO E DE SOLOS.

O CASO DO CONCELHO DE ALCOCHETE NA ÀREA METROPOLITANA DE LISBOA

DOUTORAMENTO EM URBANISMO

José Carlos dos Santos Guinote

Orientador Científico : Doutor João Morais Mourato

Orientador Científico : Professor Doutor João Carlos Vassalo Santos Cabral

Constituição do Júri:

Presidente: Doutora Maria João Mendonça e Costa Pereira Neto,
Professora Auxiliar,
Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa.

Vogais: Doutor Paulo Vasconcelos Dias Correia,
Professor Associado com Agregação,
Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa;

Doutora Margarida Angélica Pires Pereira Esteves,
Professora Associada,
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa;

Doutor Jorge António Oliveira Afonso de Carvalho,
Professor Associado Convidado,
Universidade de Aveiro;

Doutor João Manuel Pereira Carvalho,
Professor Auxiliar,
Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa;

Doutor João Morais Lavadinho Mourato,
Investigador,
Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de doutor

2019

RESUMO

O objectivo desta investigação é estudar a relação estabelecida em Portugal desde a segunda metade do século XX entre desenvolvimento urbano e justiça espacial. Recorremos para tal a uma análise crítica sobre a articulação entre Política de Solos (PS) e Política de Habitação (PH), inquirindo sobre a relação que se estabelece - ou não - entre estas políticas públicas e qual o seu impacto no determinar do carácter mais ou menos justo do padrão de desenvolvimento urbano nacional.

Através desta investigação visamos contribuir para a ilustração pormenorizada e factual do posicionamento do Estado Português perante a questão das mais-valias urbanísticas e determinar quais as consequências desse posicionamento. Em detalhe, queremos compreender qual o papel desempenhado pelo controlo público das mais-valias urbanísticas na articulação entre as Políticas de Solos e de Habitação e investigar a forma como evoluíram, ao longo do período histórico em análise, os diferentes mecanismos da sua geração e captura.

Para atingir estes objectivos recorremos a uma análise a dois níveis. A um nível macro, com vista à produção de uma matriz contextualizadora, efetuámos uma análise comparativa de Portugal com outros países em que a captura das mais-valias urbanísticas se concretiza de forma diferente. A um nível micro, centrámos a nossa investigação num município particular da AML, Alcochete, para efetuar uma análise de pormenor com vista a ilustrar os processos técnicos e políticos que definem o padrão vigente de captura de mais-valias urbanísticas.

Sustentada metodologicamente na análise documental dos documentos estratégicos prospectivos e instrumentos de gestão territorial dos territórios em análise, documentação de suporte à tomada de decisão política sobre a matéria em análise, entrevistas com decisores políticos e técnicos municipais, esta investigação pretendeu, para além de dar resposta às questões fundacionais identificadas, avançar propostas específicas que potenciem a política de ordenamento do território como factor de progresso e de promoção de uma maior justiça social e espacial.

Palavras-Chave

Desenvolvimento Urbano, Política de Habitação, Política de Solos, Mais-Valias, Justiça Espacial, Alcochete, Lisboa, Portugal

ABSTRACT

The objective of this research is to study the relationship established in Portugal, since the second half of the 20th Century, between urban development and spatial justice. We used a critical analysis of the relationship between Land Policy (PS) and Housing Policy (PH), questioning the relationship between these public policies and what their impact is in determining the fairness and inclusiveness of the national pattern of urban development.

Through this research we aim to contribute to the detailed empirical illustration of the position of the Portuguese State towards the issue of urban development and determine the consequences of this positioning. In detail, we want to understand the role played by the public control of urban development gains in the articulation between Land and Housing Policies and to investigate how the different mechanisms of these gains generation and capture have evolved over the historical period under review.

To achieve these objectives we have used a two-level analysis. At a macro level, with a view to producing a contextualising matrix, we have made a comparative analysis of Portugal with other countries where the capture of urban development gains materializes differently. At a micro level, we focused our research in a private municipality of AML, Alcochete, to carry out a detailed analysis to illustrate the technical and political processes that define the current pattern of capture of urban value added.

Methodologically supported by a documental analysis of the prospective strategic documents and territorial management instruments of the territories under review, the documentation that supported political decision-making on the subject under analysis, interviews with political decision-makers and municipal technicians, this research aimed, in addition to responding to the foundational issues identified, to advance specific proposals that can potentially strengthen Planning policies role as a factor of progress and the promotion of greater social and spatial justice.

Key Words

Land Planning, Housing Policies, Land Policies, Plus Values, Urban Development, Spatial Justice, Alcochete, Lisbon, Portugal.

AGRADECIMENTOS

Os meus agradecimentos à **Câmara Municipal de Alcochete** – pela abertura e transparência - em particular ao **Arquitecto António Manuel Viegas**, Chefe da Divisão de Urbanismo e Planeamento, cujo apoio, conhecimento e paixão pelo Urbanismo, foram muito importantes.

O meu agradecimento ao **Dr. Carlos Aniceto**, Geógrafo da Divisão de Urbanismo e Planeamento, cujo apoio, qualidade técnica e profissionalismo, ajudaram a conferir rigor à investigação.

Os meu grande agradecimento aos meus orientadores, **os Professores Arquitectos, João Cabral e João Mourato**, cujo apoio e orientação foi fundamental, e que me orientaram ao longo deste percurso.

O agradecimento à minha **Família** pelo apoio constante, em particular ao meu **Pai**, cuja memória espero conseguir homenagear, também, com este trabalho.

LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

AML	-	Área Metropolitana de Lisboa
AML Sul	-	Área Metropolitana de Lisboa Sul
AML Norte	-	Área Metropolitana de Lisboa Norte
DGOTDU	-	Direcção Geral Ordenamento do Território e do Urbanismo
EDEC	-	Esquema Desenvolvimento do Espaço Comunitário
ESPON	-	European Observaton Network for Territorial Development and Cohesion
FAIH	-	Fundo Autónomo de Investimento na Habitação
FFH	-	Fundo de Fomento da Habitação
IGT	-	Instrumentos de Gestão Territorial
LBPOTU	-	Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo
LBPPSOTU	-	Lei de Bases da Política
PS	-	Política de Solos
PH	-	Política de Habitação
PE	-	Política de Emprego
PIN	-	Projectos de Interesse Nacional
PEDESPES	-	Plano Estratégico para o desenvolvimento da Península de Setúbal
PEOT	-	Planos Especiais de Ordenamento do Território
PEDMA	.	Plano Estratégico de Desenvolvimento do Município –Alcochete 2025
PIOT	-	Planos Inter-Municipais de Ordenamento do Território
POT	-	Política de Ordenamento do Território
POAAP	-	Planos de Ordenamento de Albufeiras e Águas Públicas
POAP	-	Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas
POOC	-	Planos de Ordenamento da Orla Costeira
PROT	-	Política Regional de Ordenamento do território
PROTAML	-	Plano Regional de Ordenamento do Território Área Metropolitana de Lisboa
PSECT	-	Planos Sectoriais de Ordenamento do Território
PDM	-	Plano Director Municipal
PU	-	Plano de urbanização
PP	-	Plano de Pormenor
RJIGT	-	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJUE	-	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
SGT	-	Sistema de Gestão Territorial
TMU	-	Taxas Municipais de Urbanização

ÍNDICE GERAL

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO.....	1
1.1 - OBJECTIVO.....	1
1.1.1 – PONTO DE PARTIDA.....	1
1.1.2 – PROPÓSITO DA INVESTIGAÇÃO.....	1
1.2 – ESTRUTURA DA TESE.....	2
1.3 – ABORDAGEM METODOLÓGICA.....	4
CAPÍTULO II – JUSTIÇA ESPACIAL	11
2.1 – PORQUÊ A JUSTIÇA ESPACIAL?.....	11
2.2- JUSTIÇA VERSUS DIREITOS	13
2.3- JUSTIÇA ESPACIAL - AS GRANDES CORRENTES	17
2.3.1. A CONCEPÇÃO IGUALITÁRIA. RAWLS E A TEORIA DA JUSTIÇA.....	23
2.3.2. A CONCEPÇÃO COMUNITÁRIA.....	27
2.3.3. AS CONCEPÇÕES MARXISTAS	29
2.3.4. A CONCEPÇÃO DE IRIS MARION YOUNG	34
2.3.5. A CONCEPÇÃO LIBERTARISTA DE ROBERT NOZICK.....	36
2.4. OS GRANDES DEBATES	39
2.4.1. A QUESTÃO UNIVERSAL: INDIVIDUALISTAS VERSUS MARXISTAS	39
2.4.2. A CRÍTICA LIBERTARISTA AO ESTADO SOCIAL	40
2.4.3. SOCIAL <i>VERSUS</i> ESPACIAL.....	43
2.4.4. CIDADE JUSTA E O DIREITO À CIDADE.....	51
2.5 A SEGREGAÇÃO ESPACIAL.....	61
2.6 DA TEORIA DA JUSTIÇA ESPACIAL A POLÍTICAS PÚBLICAS JUSTAS.	72
CAPÍTULO III - REGULAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO.....	77
3.1 – INTRODUÇÃO.....	77
3.2 – ESTADO VERSUS MERCADO	82
3.2.1 – O DIREITO DE PROPRIEDADE.....	85
3.2.2 – A QUESTÃO DA EFICIÊNCIA	90
3.2.3 – A REDISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS	93
3.3 – AS MAIS-VALIAS URBANÍSTICAS	96

3.3.1 – A QUESTÃO FUNDIÁRIA NA CIÊNCIA ECONÓMICA	97
3.3.1.1 – DOS FISIOCRATAS À ECONOMIA ESPACIAL	97
3.3.1.2 – A LAND TAX	102
3.3.2–MAIS VALIAS. DEFINIÇÕES	108
3.3.3 –MAIS VALIAS. QUEM AS GERA E QUEM AS CAPTURA	111
3.3.4– AS MAIS VALIAS E A JUSTIÇA ESPACIAL	116
3.3.5– CONCLUSÃO	124
CAPÍTULO IV - A SITUAÇÃO NA EUROPA	126
4.1 – SISTEMAS NACIONAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	126
4.2 – QUADRO CONCEPTUAL E TEMPORAL DE ANÁLISE	130
4.3 - EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO	137
4.5 – CONCLUSÕES	142
CAPÍTULO V - SITUAÇÃO EM PORTUGAL	151
5.1 - INTRODUÇÃO	151
5.2 – ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL E COMPETÊNCIAS URBANÍSTICAS	151
5.3 – SOBRE A PROPRIEDADE DO SOLO	152
5.4– SOBRE O PLANEAMENTO URBANÍSTICO	155
5.5 - EXECUÇÃO DO PLANEAMENTO E URBANIZAÇÃO	158
5.6 - EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE OT EM PORTUGAL	161
5.6.1 – A POLITICA REGIONAL . O CASO DA AML	161
5.6.1.1 – DINÂMICA POPULACIONAL E DA URBANIZAÇÃO	164
5.6.2 – A POLITICA NACIONAL DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	169
5.6.2.1 – EVOLUÇÃO DA POLITICA DE SOLOS	170
5.6.2.2 – O CÓDIGO DAS EXPROPRIAÇÕES	173
5.7 – O ESTADO PORTUGUÊS E AS MAIS-VALIAS	174
5.7.1– MAIS VALIAS: AGENTES E COMPORTAMENTOS	178
5.7.2 – QUANTIFICAÇÃO DA MAIS VALIA	181
5.8 – A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO	184
5.8.1 – EVOLUÇÃO DAS FORMAS DE ACESSO E ENDIVIDAMENTO	189
5.8.2 – FORMAS DE HABITAÇÃO SEGREGADA	200
5.8.2.1 – HABITAÇÃO SOCIAL	200

5.8.2.2 – CONDOMÍNIOS PRIVADOS	203
5.9 – REVISÃO DA LEI DE SOLOS.....	206
5.9.1- A PRODUÇÃO DA LEI	207
5.9.2 - A NOVA LEI DE BASES	211
5.9.3 - ANÁLISE CRÍTICA DA PROPOSTA DA NOVA LEI DE BASES	213
A – A CLARIFICAÇÃO DO REGIME DO SOLO	213
B – A AFECTAÇÃO DAS MAIS-VALIAS.	217
C – O MITO DO “PLANO ÚNICO”	220
D – CONCLUSÕES DA ANÁLISE CRÍTICA DA LEI.....	224
CAPÍTULO VI-Evolução de um município da aml. o caso de ALCOCHETE ..	228
6.1 – OBJECTIVOS DA INVESTIGAÇÃO.....	228
6.1.1 – PORQUÊ ALCOCHETE?.....	231
6.2 – BREVE CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA DE ALCOCHETE....	238
6.2.1 – BREVE SÍNTESE DA EVOLUÇÃO URBANA DE ALCOCHETE	240
6.3 – ANÁLISE DA EXPANSÃO URBANA	247
6.3.1 –AS MAIS-VALIAS EM ALCOCHETE.....	253
A – MAIS-VALIAS ASSOCIADAS À DESAFECTAÇÃO DA REN....	255
B – MAIS-VALIAS ASSOCIADAS À DESAFECTAÇÃO DA RAN....	263
C – MAIS-VALIAS EM ALCOCHETE. CONCLUSÃO	268
6.3.2 – A HABITAÇÃO NO PDM.....	272
6.3.3 - DESENVOLVIMENTO URBANO.....	278
6.3.3.1– COM ENQUADRAMENTO REGULAMENTAR.....	280
6.3.3.2– SEM ENQUADRAMENTO REGULAMENTAR	281
6.3.3.3– TIPOLOGIAS URBANÍSTICAS UTILIZADAS.	293
6.3.4 – ANÁLISE DOS AGLOMERADOS	300
6.3.4.1 – FREGUESIA DE ALCOCHETE	303
6.3.4.1.1 - ESPAÇO URBANO CONSOLIDADO - UC1.....	310
A - ENQUADRAMENTO URBANÍSTICO.....	320
B - QUESTÕES DE POLÍTICA DE SOLOS.....	323
C - QUESTÕES DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO	323
D - PROGRAMA DE EXECUÇÃO E FINANCIAMENTO	323
E - OPERAÇÕES URBANÍSTICAS REALIZADAS OU EM CURSO.	323

6.3.4.1.2 - ESPAÇO URBANIZÁVEL DE EXPANSÃO - UE1	324
A – PLANOS DE PORMENOR NA UE1	325
A1 - PP DA QUINTA DOS BARRIS.....	325
A - ENQUADRAMENTO URBANÍSTICO.....	325
B - QUESTÕES DE POLÍTICA DE SOLOS.....	328
C - QUESTÕES DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO	328
D - PROGRAMA DE EXECUÇÃO E FINANCIAMENTO	329
E - OPERAÇÕES URBANÍSTICAS REALIZADAS OU EM CURSO	330
A2 - PP DO CERRADO DA PRAIA.....	330
B - QUESTÕES DE POLÍTICA DE SOLOS.....	332
C - QUESTÕES DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO	332
D - PROGRAMA DE EXECUÇÃO E FINANCIAMENTO	332
E - OPERAÇÕES URBANÍSTICAS REALIZADAS OU EM CURSO.	332
6.3.4.1.3 - ESPAÇO URBANIZÁVEL DE EXPANSÃO UE3	332
A - PLANOS DE PORMENOR NA UE3.....	335
A1 - PP DO CANTO DO PINHEIRO.....	336
A – ENQUADRAMENTO URBANÍSTICO.....	338
B - QUESTÕES DE POLÍTICA DE SOLOS.....	341
C - QUESTÕES DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO	341
D - PROGRAMA DE EXECUÇÃO E FINANCIAMENTO	342
E - OPERAÇÕES URBANÍSTICAS REALIZADAS OU EM CURSO.	342
A2 - PP DA QUEBRADA NORTE	342
A - ENQUADRAMENTO URBANÍSTICO.....	343
B - QUESTÕES DE POLÍTICA DE SOLOS.....	345
C - QUESTÕES DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO	345
D - PROGRAMA DE EXECUÇÃO E FINANCIAMENTO	345
E - OPERAÇÕES URBANÍSTICAS REALIZADAS OU EM CURSO.	346
A3 - PP DA QUEBRADA SUL	348
A - ENQUADRAMENTO URBANÍSTICO.....	349
B - QUESTÕES DE POLÍTICA DE SOLOS.....	351
D - PROGRAMA DE EXECUÇÃO E FINANCIAMENTO	352

E- OPERAÇÕES URBANÍSTICAS REALIZADAS OU EM CURSO	353
B – CONDOMÍNIOS PRIVADOS NA UE3	353
6.3.4.1. 4 – CONCLUSÃO	357
6.3.4.2 – FREGUESIA DE S. FRANCISCO	363
6.3.4.2.1 - ESPAÇO URBANIZÁVEL DE EXPANSÃO UE3	365
6.3.4.2.2 – ESPAÇO URBANIZÁVEL DE EXPANSÃO NA UE6....	366
A1 – CONJUNTOS HABITACIONAIS NA UE6.....	368
A2 – LOTEAMENTOS NA UE6	368
6.3.4.2.3– ESPAÇO URBANO CONSOLIDADO- UC3.....	374
6.3.4.2.4 – CONCLUSÃO	379
6.3.4.3 – FREGUESIA DO SAMOUÇO	385
6.3.4.3.1 – ESPAÇO URBANIZÁVEL DE EXPANSÃO UE4.....	388
A – PLANOS DE PORMENOR NA UE4	389
A - URBANISMO	391
B- QUESTÕES DE POLÍTICA DE SOLOS.....	392
C - QUESTÕES DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO	392
D - PROGRAMA DE EXECUÇÃO E FINANCIAMENTO	392
E - OPERAÇÕES URBANÍSTICAS REALIZADAS OU EM CURSO.	393
B – LOTEAMENTOS NA UE4	393
5.3.4.3.2 – ESPAÇO URBANO CONSOLIDADO UC2	394
A – LOTEAMENTOS NA UC2	394
6.3.4.3.3 – ESPAÇO URBANIZÁVEL DE EXPANSÃO UE5.....	396
A – LOTEAMENTOS NA UE5	397
6.3.4.3.4 – CONCLUSÃO	403
6.3.4.4 - ANÁLISE DOS AGLOMERADOS. SÍNTESE.....	407
6.3.5 - A REVISÃO DO PDM	423
6.3.5.1 - O SISTEMA URBANO	425
6.3.5.2 - OBJECTIVOS GERAIS DA REVISÃO.....	425
6.3.5.3 - CLASSIFICAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO SOLO.....	430
6.3.5.3.1 - PROJEÇÕES DEMOGRÁFICAS	435
6.3.5.3.2 -REVISÃO DOS PERÍMETROS URBANOS.....	437
6.3.5.4 – A REVISÃO DO PDM E A HABITAÇÃO.....	446

6.3.5.5 – A REVISÃO DO PDM. CONCLUSÕES	449
6.3.6 – CONCLUSÕES DA EXPANSÃO URBANA	453
CAPÍTULO VII - CONCLUSÕES / PROPOSTAS	460
7.1 – INTRODUÇÃO	460
7.2 – CONCLUSÕES	460
7.3 - REPLICAÇÃO	469
7.4 - PROPOSTAS	471
7.3.1 - POLITICA DE SOLOS.	472
7.3.1.1 – MAIS-VALIAS	472
7.3.1.2 – DIREITO DE URBANIZAR	474
7.3.2 - POLITICA DE HABITAÇÃO	475
CAPÍTULO VIII- BIBLIOGRAFIA	477
ANEXOS	

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA I - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO DA AML ENTRE 1970 E 2011	165
TABELA II - VARIAÇÃO POPULACIONAL NALGUNS CONCELHOS DA AML	166
TABELA III – SITUAÇÃO DOS PLANOS DE PORMENOR POR FREGUESIA.....	244
TABELA IV -EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO DE ALCOCHETE ENTRE 1960 E 2011	250
TABELA V -ÁREAS DA REN DESAFECTADAS PARA EUE	256
TABELA VI - DESAFECTAÇÃO DA REN - CÁLCULO DAS MAIS-VALIAS POTENCIAIS	260
TABELA VII -DESAFECTAÇÃO DA REN - CÁLCULO DAS MAIS-VALIAS CAPTURADAS	261
TABELA VIII-DESAFECTAÇÃO DA REN- CÁLCULO DAS MAIS-VALIAS POTENCIAIS	261
TABELA IX-DESAFECTAÇÃO DA REN-CÁLCULO DAS MAIS-VALIAS CAPTURADAS.....	262
TABELA X -DESAFECTAÇÃO DA REN - CÁLCULO DAS MAIS-VALIAS POTENCIAIS	262
TABELA XI - DESAFECTAÇÃO DA REN - CÁLCULO DAS MAIS-VALIAS GERADAS	263
TABELA XII -ÁREAS DA RAN DESAFECTADAS PARA EUE	264
TABELA XIII - DESAFECTAÇÃO DA RAN - MAIS-VALIAS POTENCIAIS	267
TABELA XIV - DESAFECTAÇÃO DA RAN - MAIS-VALIAS POTENCIAIS	267
TABELA XV - DESAFECTAÇÃO DA RAN - CÁLCULO DAS MAIS-VALIAS GERADAS	268
TABELA XVI- DESAFECTAÇÃO DA RAN - MAIS-VALIAS POTENCIAIS.....	268
TABELA XVII –SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DAS MAIS VALIAS EM ALCOCHETE	269
TABELA XVIII –FOGOS ARRENDADOS SEGUNDO ENTIDADE PROPRIETÁRIA.....	275
TABELA XIX - CONJUNTOS HABITACIONAIS E O PDM.....	291
TABELA XX – AREAS VERDES, QUIPAMENTOS E ESTACIONAMENTO NOS C.H.	292
TABELA XXI - NÚMERO DE FOGOS E DE HABITANTES PREVISTO	307
TABELA XXII - PARÂMETROS URBANÍSTICOS DO PP DA QUINTA DOS FLAMINGOS.....	312
TABELA XXIII - OPERAÇÕES URBANÍSTICAS NO PP DA QUINTA DO FLAMINGO	319
TABELA XXIV - PARÂMETROS URBANÍSTICOS PP ZONA ENVOL. QUARTEL GNR	320
TABELA XXV - PARÂMETROS URBANÍSTICOS. PP DA QUINTA DOS BARRIS	325
TABELA XXVI - OPERAÇÕES URBANÍSTICAS NO PP DA QUINTA DOS BARRIS	330
TABELA XXVII - PARÂMETROS URBANÍSTICOS DO PP DO CERRADO DA PRAIA.....	330
TABELA XXVIII - PARÂMETROS URBANÍSTICOS. PP DO CANTO DO PINHEIRO.....	337
TABELA XXIX - PARÂMETROS URBANÍSTICOS DO PP DA QUEBRADA NORTE	343
TABELA XXX - OPERAÇÕES URBANÍSTICAS NO PP DA QUEBRADA NORTE.....	346
TABELA XXXI - PARÂMETROS URBANÍSTICOS DO PP DA QUEBRADA SUL	349
TABELA XXXII - OPERAÇÕES URBANÍSTICAS NO PP DA QUEBRADA SUL.....	353
TABELA XXXIII - SÍNTESE DAS TAXAS NÃO COBRADAS- FREGUESIA DE ALCOCHETE	360
TABELA XXXIV – LOTEAMENTOS NA UE3 JÁ RECEPCIONADOS.....	368

TABELA XXXV – LOTEAMENTOS NA UE3 POR RECEPCIONAR.....	369
TABELA XXXVI- PARÂMETROS URBANÍSTICOS DA OPERAÇÃO	369
TABELA XXXVII - PARÂMETROS URBANÍSTICOS DA OPERAÇÃO	373
TABELA XXXVIII - PARÂMETROS URBANÍSTICOS DA OPERAÇÃO.....	374
TABELA XXXIX- LOTEAMENTOS NO UC3	376
TABELA XL- LOTEAMENTOS NO UC3- CAUÇÕES.....	377
TABELA XLI - SINTESE DAS TAXAS NÃO COBRADAS – FREGUESIA S.FRANCISCO	383
TABELA XLII - PARÂMETROS URBANÍSTICOS PP DA TERRA NOVA DO SAMOUCO	390
TABELA XLIII- LOTEAMENTOS NO UE4.....	393
TABELA XLIV- LOTEAMENTOS NA UC2	395
TABELA XLV- LOTEAMENTOS NA EU5	397
TABELA XLVI - TAXAS NÃO COBRADAS -SAMOUCO	405
TABELA XLVII - TIPOLOGIAS URBANÍSTICAS UTILIZADAS EM ALCOCHETE	408
TABELA XLVIII –SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DAS MAIS VALIAS EM ALCOCHETE	410
TABELA XLIX - PLANOS DE PORMENOR EFICAZES – TMU POTENCIAL EM CADA PP.....	411
TABELA L - PP’S EFICAZES – COMPARAÇÃO TMU COM MAIS-VALIAS.....	412
TABELA LI – CAUÇÕES BANCÁRIAS POR COBRAR EM ALCOCHETE	414
TABELA LII - SINTESE DAS TAXAS NÃO COBRADAS EM ALCOCHETE	415
TABELA LIII- A HABITAÇÃO TRADUZIDA NOS GOP 2009-2016.....	418
TABELA LIV- GRAU DE URBANIZAÇÃO DOS EUE –ALCOCHETE	439
TABELA LV- GRAU DE URBANIZAÇÃO DOS EUE –S.FRANCISCO	441
TABELA LVI- GRAU DE URBANIZAÇÃO DOS EUE –SAMOUCO	444
TABELA LVII - ASPECTOS CRÍTICOS DO DESENVOLVIMENTO URBANO NAS EUE	456
TABELA LVIII - ASPECTOS CRITICOS DA GESTÃO URBANÍSTICA DE ALCOCHETE.....	459

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO I – RELAÇÃO ENTRE REGIMES DE PROPRIEDADE, DIREITOS E DEVERES.....	89
QUADRO II – TIPOLOGIAS SISTEMAS NACIONAIS ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO NA EUROPA	130
QUADRO III – GRELHA DE ANÁLISE	136
QUADRO IV - PROPRIEDADE HABITAÇÃO E RENDIMENTO PER CAPITA EM 1991.....	139
QUADRO V - PROPRIEDADE HABITAÇÃO E RENDIMENTO <i>PER CAPITA</i> EM 2006.....	140
QUADRO VI - PROPRIEDADE HABITAÇÃO E RENDIMENTO <i>PER CAPITA</i> EM 2010	141
QUADRO VII – RELAÇÃO ENTRE FORMAS DE OCUPAÇÃO NO PERÍODO 1991-2010*	144
QUADRO VIII – EVOLUÇÃO DO ARRENDAMENTO SOCIAL ENTRE 1945 – 2014.	145
QUADRO XXIII- EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO DE LISBOA ENTRE 1900 E 1960	185
QUADRO XXIV- EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO DE LISBOA E DA AML ENTRE 1970 E 2011.....	185
QUADRO XXV – RELAÇÃO ENTRE FORMAS DE OCUPAÇÃO EM PORTUGAL 1991	193
QUADRO XXVI – RELAÇÃO ENTRE FORMAS DE OCUPAÇÃO EM PORTUGAL 2006.....	193
QUADRO XXVII– RELAÇÃO ENTRE FORMAS DE OCUPAÇÃO EM PORTUGAL 2010.....	193
QUADRO XXVIII – TIPO DE CONDOMÍNIO FECHADO EXISTENTE NA AML	204
QUADRO XXIX – CARACTERÍSTICAS DOS CONDOMÍNIO FECHADO POR CLASSE	205
QUADRO XXX – TIPOLOGIAS URBANÍSTICAS UTILIZADAS NA PRODUÇÃO DE SOLO URBANO	232
QUADRO XXXII – IGT UTILIZADOS NA ANÁLISE DOCUMENTAL – NÍVEIS NACIONAL E REGIONAL.....	235
QUADRO XXXIII – IGT UTILIZADOS NA ANÁLISE DOCUMENTAL-NÍVEL LOCAL	235

ÍNDICE DE IMAGENS

IMAGEM 1 – ESTRATÉGIAS PARA A SELECÇÃO DO CASO DE ESTUDO	8
IMAGEM 2 – PAÍSES COM EXPERIÊNCIA DE APLICAÇÃO DA LAND TAX POR ANO DE APLICAÇÃO.....	107
IMAGEM3 – ENVOLVENTE ECONÓMICA E POLITICA DO PLANEAMENTO RACIONALISTA	133
IMAGEM 4 – AREA DE INTERVENÇÃO DO PROT-AML	162
IMAGEM 6 – BAIRROS ECONÓMICOS DE LISBOA -31.12.1950	187
IMAGEM 7 – PESO DO CRÉDITO À HABITAÇÃO NO CRÉDITO AOS PARTICULARES	194
IMAGEM 8 – EVOLUÇÃO DA DÍVIDA DOS PARTICULARES – 2009 -2015.	194
IMAGEM 9 – EVOLUÇÃO DA DÍVIDA DOS PARTICULARES – 2009 -2015.	195
IMAGEM 10 – EVOLUÇÃO DO CRÉDITO À HABITAÇÃO EM % DO PIB. 1994-2004.....	195
IMAGEM 11– EVOLUÇÃO DA DÍVIDA DOS PARTICULARES – 2009 -2015.....	196
IMAGEM 12 – FACTORES DETERMINANTES DA CIDADE JUSTA E DA JUSTIÇA ESPACIAL	228
IMAGEM 13 – PÓRTICO DO CONVENTO DE S.FRANCISCO.....	239
IMAGEM 14 – CARTA ADMINISTRATIVA DO CONCELHO DE ALCOCHETE	240
IMAGEM 15 – EIXO PRINCIPAL DA MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE DE S.FRANCISCO	241
IMAGEM16 –ORTOFOTOMAPA DO NÚCLEO ORIGINAL DO SAMOUÇO	242
IMAGEM 17 – EVOLUÇÃO DOS AGLOMERADOS URBANOS DO CONCELHO DE ALCOCHETE	245
IMAGEM 18 – ALCOCHETE NO ESTUÁRIO DO TEJO	246
IMAGEM 19- ZONAS URBANAS CONSOLIDADAS E ESPAÇOS URBANIZÁVEIS DE EXPANSÃO	257
IMAGEM 20 - AREAS DESANEXADAS DA REN GEOREFERENCIADAS	258
IMAGEM 21 - SOBREPOSIÇÃO DAS AREAS DESANEXADAS DA REN ÀS ZONAS URBANAS.....	259
IMAGEM 22 - IDENTIFICAÇÃO ESPACIAL DAS AREAS DESANEXADAS DA RAN	265
IMAGEM 23 - SOBREPOSIÇÃO ESPACIAL DAS AREAS DESANEXADAS DA RAN AOS EUE	266
IMAGEM 24- TERRENO ABRANGIDO PELO PP DA TERRA NOVA DO SAMOUÇO.....	270
IMAGEM 25 - S.FRANCISCO. OPERAÇÃO SOBREDIMENSIONADA.	270
IMAGEM 26 - BANDAS DE MORADIAS E EDIFÍCIOS SEM UM ÚNICO MORADOR.....	271
IMAGEM 27-ARRENDAMENTO VERSUS AQUISIÇÃO EM ALCOCHETE	275
IMAGEM 28–FOGOS ARRENDADOS SEGUNDO ENTIDADE PROPRIETÁRIA.....	276
IMAGEM 29 – NÍVEIS HIERÁRQUICOS DO SISTEMA URBANO MUNICIPAL.....	279
IMAGEM 30 -EXPANSÃO URBANA VERSUS EXISTENTE	293
IMAGEM 31-EXPANSÃO URBANA. TIPOLOGIAS UTILIZADAS. O CASO DOS PP’S	294
IMAGEM 32 -EXPANSÃO URBANA. TIPOLOGIAS UTILIZADAS.....	295
IMAGEM 33 -EXPANSÃO URBANA VERSUS EXISTENTE	296
IMAGEM 34 -SÍNTESE DA EXPANSÃO URBANA.	296

IMAGEM 35 -EXPANSÃO URBANA NA UE3.	297
IMAGEM 36-EXPANSÃO URBANA VERSUS EXISTENTE.	298
IMAGEM 37-EXPANSÃO URBANA. TIPOLOGIAS UTILIZADAS.....	299
IMAGEM 38 -SÍNTESE DA EXPANSÃO URBANA.....	299
IMAGEM 39 -SÍNTESE DA EXPANSÃO URBANA.	300
IMAGEM 40 – ÁREA URBANA DE ALCOCHETE – MORFOLOGIA URBANA	304
IMAGEM 41– ESPAÇOS URBANOS CONSOLIDADO E URBANIZÁVEIS DE EXPANSÃO	305
IMAGEM 42 - ORTOFOTOMAPA FREGUESIA ALCOCHETE COM PP’S EFICAZES.	306
IMAGEM 43 - UC1. PP’S AREAENVOLVENTE QUARTEL DA GNR E QUINTA DOS FLAMINGOS.....	308
IMAGEM 44 - UE1 COM PP’S DO CERRADO DA PRAIA E QUINTA DOS BARRIS.....	309
IMAGEM 45 - UE3. PP CANTO PINHEIRO, QUEBRADA NORTE E QUEBRADA SUL.....	310
IMAGEM 46–VISTA PARCIAL DO UC1 - PP QUINTA DOS FLAMINGOS E AE QUARTEL GNR.....	311
IMAGEM 47 - PP DA QUINTA DOS FLAMINGOS.	313
IMAGEM 48 - PP DA QUINTA DOS FLAMINGOS.	314
IMAGEM 49 - PP QUINTA DOS FLAMINGOS VERSUS COOPERATIVA DE HABITAÇÃO COOPHABITAL..	314
IMAGEM 50 - PP QUINTA DOS FLAMINGOS VERSUS COOPERATIVA DE HABITAÇÃO COOPHABITAL.	315
IMAGEM 51 - DUAS DIFERENTES RELAÇÕES COM O ESPAÇO PÚBLICO.....	317
IMAGEM 52 – PP DA ZONA ENVOL. QUARTEL DA GNR –ORTOFOTOMAPA.....	320
IMAGEM 53 – PP DAA ZONAENVOLENTEDO QUARTEL DA GNR –PLANTA DE SÍNTESE	321
IMAGEM 54 –RUA D. MARIA TERESA DE NORONHA VISTA AV. DA REVOLUÇÃO	322
IMAGEM 55 –RUA DONA MARIA TERESA DE NORONHA.....	322
IMAGEM 56– ARTICULAÇÃO COM O PRÉ-EXISTENTE. PRESENÇA DAS ÁRVORES	323
IMAGEM 57 – UE1 –O TERRITÓRIO DOS 2 PLANOS DE PORMENOR.	324
IMAGEM 58 – ORTOFOTOMAPA - ÁREA DO PP DA QUINTA DOS BARRIS.....	326
IMAGEM 59 – PLANTA DE SÍNTESE.....	326
IMAGEM 60 – ARRUAMENTO PRINCIPAL DO LOTEAMENTO “GERADOR”	327
IMAGEM 61– ORTOFOTOMAPA	328
IMAGEM 62– PLANTA DE SÍNTESE DO PP DO CERRADO DA PRAIA	331
IMAGEM 63 –PP DO CERRADO DA PRAIA. ORTOFOTOMAPA.....	331
IMAGEM 64 – UE3 – RECORTADO A BRANCO TERRITÓRIO DOS PLANOS DE PORMENOR.....	333
IMAGEM 65 –QUEBRADA NORTE E SUL A PARTIR DO CANTO DO PINHEIRO.....	335
IMAGEM 66 –O CANTO DO PINHEIRO VISTO DO TOPO DA QUEBRADA NORTE.	336
IMAGEM 67 – PP DO CANTO DO PINHEIRO. UMA URBANIZAÇÃO DE PAPEL.....	337
IMAGEM 68 –PP DO CANTO DO PINHEIRO. CADASTRO	338
IMAGEM 69 –TROÇO ESTRUTURANTE DA REDE VIÁRIA. NÃO CONSTRUÍDO.....	339
IMAGEM 70 –PROXIMIDADE DO PP DO CANTO PINHEIRO AO FREEPORT.....	340

IMAGEM 71 –A AVENIDA DO EURO 2004QUE SERVE O FREEPORT	340
IMAGEM 72 – FRAGMENTAÇÃO DA REDE VIÁRIA MUNICIPAL	341
IMAGEM 73 – PLANTA DE SÍNTESE DO PP DA QUEBRADA NORTE.....	344
IMAGEM 74 - QUEBRADA NORTE. ARRUAMENTO DE ACESSO AO LOTEAMENTO.....	346
IMAGEM 75 - QUEBRADA NORTE. INFRAESTRUTURAS DEGRADADAS	347
IMAGEM 76 - EDIFÍCIOS ABANDONADOS NA LU.002.06	347
IMAGEM 77 - QUEBRADA NORTE. O MATO INVADE TUDO.....	348
IMAGEM 78 - QUEBRADA SUL.....	349
IMAGEM 79 - O SOBREIRO ENQUANTO GERADOR DE DESENHO URBANO.....	350
IMAGEM 80 - IDEM.	350
IMAGEM 81 – QUEBRADA SUL. BANDAS DE MORADIAS DESABITADAS.....	351
IMAGEM 82 – QUEBRADA SUL. ESTALEIRO ABANDONADO.....	352
IMAGEM 83 – CONDOMÍNIOS PRIVADOS APROVADOS NA UE3.....	355
IMAGEM 84 – QUADRO SÍNTESE DAS FICHAS DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS NA FREGUESIA DE ALCOCHETE	356
IMAGEM 85– AREAS NA POSSE DOS BANCOS.....	362
IMAGEM 86 – AREA URBANA DE S.FRANCISCO – MORFOLOGIA URBANA	363
IMAGEM 87 – EUC E EUE	364
IMAGEM 88 – EU3 – ESPAÇO URBANIZÁVEL DE EXPANSÃO	365
IMAGEM 89 – LOTEAMENTOS E CONJUNTOS HABITACIONAIS NA UE6.....	367
IMAGEM 90– GRAU DE EXECUÇÃO DASOPERAÇÕES NA UE6	367
IMAGEM 91 –PARTE DA FEGUESIA ENTAIPADA COMO UM MEGA ESTALEIRO.....	370
IMAGEM 92–O “DIÁLOGO” ENTRE OS TAPUMES E OS MUROS DO CONDOMINIO	370
IMAGEM 93 –TAPUMES COM CASAS DENTRO –NOVAS VISÕES URBANAS.....	370
IMAGEM 94 –UMA URBANIZAÇÃO ZOMBIE SEM TAPUMES OPACOS	371
IMAGEM 95 –ZONAS QUASE TOTALMENTE DESABITADAS	371
IMAGEM 96- ABANDONO	372
IMAGEM 97- ORTOFOTOMAPA DA OPERAÇÃO URBANÍSTICA	372
IMAGEM 98- INFRAESTRUTURAS QUASE TOTALMENTE CONSTRUÍDAS ENVOLVIDAS POR MATO	373
IMAGEM 99- INFRAESTRUTURAS QUASE EXECUTADAS. SEM CONSTRUÇÃO	374
IMAGEM 100 – LOTEAMENTOS E CONJUNTOS HABITACIONAIS NA UC3	375
IMAGEM 101 – ORTOFOTOMAPA COM AS TRÊS OPERAÇÕES IDENTIFICADAS.....	375
IMAGEM 102–ORTOFOTOMAPA DAS DUAS OPERAÇÕES DE LOTEAMENTO.....	376
IMAGEM 103–QUALIFICAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO AO LONGO DA EN119	377
IMAGEM 104 –IDEM	378
IMAGEM 105 –IDEM	378

IMAGEM 106 –FICHA RESUMO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS NA FREGUESIA DE S,FRANCISCO	380
IMAGEM 107 –A MEGA URBANIZAÇÃO A POENTE DE S.FRANCISCO	381
IMAGEM 108 – ÁREA DE S.FRANCISCO NA POSSE DO MONTEPIO.....	384
IMAGEM 109 –ORTOFOTOMAPA DA FREGUESIA DO SAMOUCO	385
IMAGEM 110– EIXO PRINCIPAL DA MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE DO SAMOUCO.....	386
IMAGEM 111 –EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO NAS FREGUESIAS DE ALCOCHETE.....	386
IMAGEM 112 – AREA URBANA DO SAMOUCO – MORFOLOGIA URBANA.....	387
IMAGEM 113– ESPAÇOS URBANOS CONSOLIDADOS E URBANIZÁVEIS DE EXPANSÃO	388
IMAGEM 114 – PLANOS DE PORMENOR E LOTEAMENTOS NA UE4.....	389
IMAGEM 115 – VISTA DO SAMOUCO A PARTIR DOS TERRENOS DO PP DA TERRA NOVA	390
IMAGEM 116– ORTOFOTOMAPA DO SAMOUCO COM O TERRENO DO PP DA TERRA NOVA	390
IMAGEM 117 – PLANTA DE SÍNTESE DO PP DA TERRA NOVA.....	391
IMAGEM 118 – PARTE DA FREGUESIA CONSTRUÍDA ATRAVÉS DOS LOTEAMENTOS3/97 E 4/99.....	393
IMAGEM 119 – LOTREAMENTOS NA UC2.....	394
IMAGEM 120 – PARTE DA FREGUESIA CONSTRUÍDA ATRAVÉS DO LOTEAMENTO L-2/88.....	395
IMAGEM 121 – PROJECTADO VERSUS CONSTRUÍDO.....	396
IMAGEM 122 – LOTEAMENTOS NO UE5	396
IMAGEM 123 – ORTOFOTOMAPA DA OPERAÇÃO	398
IMAGEM 124 – JARDINS DO TEJO I.LOTEAMENTO OU CONDOMÍNIO PRIVADO ?.....	399
IMAGEM 125 – IDEM.....	399
IMAGEM 126 – ORTOFOTOMAPA DA ÁREA DE INTERVENÇÃO.....	400
IMAGEM 127 – PROJECTADO VERSUS CONSTRUÍDO.....	400
IMAGEM 128– ORTOFOTOMAPA DA AREA DE INTERVENÇÃO	401
IMAGEM 129 – PROJECTADO VERSUS CONSTRUÍDO.....	401
IMAGEM 130– ORTOFOTOMAPA DA AREA DE INTERVENÇÃO	402
IMAGEM 131– PROJECTADO VERSUS CONSTRUÍDO	402
IMAGEM 132 –AREA NA POSSE DE UMA ENTIDADE FINANCEIRA	406
IMAGEM 133 – EVOLUÇÃO DA RECEITA. TMU VERSUS RESULTADOS LIQUIDOS DO EXERCICIO	416
IMAGEM 134 –RECEITAS COM LOTEAMENTOS E OBRAS. PREVISÃO VERSUS REALIDADE.....	417
IMAGEM 135– EVOLUÇÃO DA DESPESA COM HABITAÇÃO	418
IMAGEM 136– EVOLUÇÃO DA DESPESA COM AS FUNÇÕES SOCIAIS.....	419
IMAGEM 137 – NÍVEIS HIERÁRQUICOS DO SISTEMA URBANO REGIONAL E MUNICIPAL	425
IMAGEM 138 – DINÂMICA DE OCUPAÇÃO DO SOLO	431
IMAGEM 139 – CENÁRIOS. DEMOCRACIA VERSUS DESENVOLVIMENTO	436
IMAGEM 140 – CENÁRIOS EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA	437
IMAGEM 141 – EXTRACTO DO DESENHO 01 – ESTRUTURA URBANA ALCOCHETE	440

IMAGEM 142 – EXTRACTO DO DESENHO 01 – ESTRUTURA URBANA S.FRANCISCO	442
IMAGEM 143– EXTRACTO DO DESENHO 01 – ESTRUTURA URBANA SAMOUCO	443
IMAGEM 144 – VARIAÇÃO DO SOLO URBANO EM VIGOR E DA PROPOSTA DE REVISÃO.....	445
IMAGEM 145– OBJECTIVOS DA POLITICA HABITACIONAL PARA ALCOCHETE	446

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

1.1 - OBJECTIVO

O objectivo desta investigação é o estudo da relação entre o desenvolvimento urbano e justiça espacial, estabelecida desde a segunda metade do século XX em Portugal. Recorremos para tal a uma análise articulada da Política de Solos (PS) e da Política de Habitação (PH), inquirindo sobre a relação que se estabelece - ou não - entre essas políticas públicas e qual o seu impacto no determinar do carácter, mais ou menos justo, do padrão de desenvolvimento urbano nacional.

1.1.1 – PONTO DE PARTIDA

Esta investigação assenta na permissão de que ao longo da segunda metade do século passado, o desenvolvimento urbano em Portugal adquiriu uma expressão territorial que plasma evidência de injustiça espacial. Em território algum é isto mais evidente do que na Área Metropolitana de Lisboa (AML), território palco de um processo de urbanização intensiva - polarizado temporal e espacialmente pela construção de duas importantes travessias do Tejo, com trinta anos de diferença entre elas – produzindo, e reproduzindo, desigualdades implícitas na distribuição espacial das populações, organizadas segundo o seu nível de rendimentos, mobilidade urbana, acesso aos bens e serviços públicos de interesse geral e ao mercado de trabalho.

1.1.2 – PROPÓSITO DA INVESTIGAÇÃO

Queremos através da nossa investigação caracterizar o posicionamento do Estado Português perante a questão das mais-valias urbanísticas e determinar quais as consequências desse posicionamento. Nesse sentido pretendemos:

- compreender qual o papel desempenhado pelo controlo público das mais-valias urbanísticas na articulação entre as PS e as PH e investigar a forma como evoluíram, ao longo do período histórico em análise, os diferentes mecanismos da sua geração e captura. Para isso recorreremos a uma análise comparativa com outros países em que essa captura se concretiza de diferentes formas;
- demonstrar que sem uma PH articulada com uma PS, que promova uma adequada socialização das mais-valias, não haverá a justiça social e espacial. Justiça espacial essa que não apenas deve caracterizar as

sociedades democráticas e os seus territórios, como está na maioria dos casos instrumentalmente inscrita nos quadros jurídicos respectivos;

- ilustrar as oportunidades perdidas ao nível da criação das políticas de habitação municipal pelas políticas de apropriação das mais-valias adoptadas;
- confirmar se a evolução histórica do processo de desenvolvimento urbano se concretizou à custa do sacrifício dos objectivos da equidade territorial;
- contribuir para permitir ilustrar como podem os fundamentos do conceito de justiça espacial ser preconizados no quadro dos instrumentos de gestão territorial vigentes.

1.2 – ESTRUTURA DA TESE

A tese integra sete capítulos. O primeiro trata da Introdução. Nele definimos o objectivo da investigação, estabelecemos o ponto de partida, enquadramento metodológico e o propósito da investigação.

No segundo capítulo explora-se o enquadramento teórico-conceptual de Justiça Espacial. Questionamos a importância da Justiça Espacial e analisamos a sua relação com a Justiça Social. Analisamos as características das grandes correntes: concepção igualitária de Rawls, concepção de Íris Marion Young, concepções comunitárias e as concepções marxistas. Damos a devida atenção à concepção libertariana, defensora do Estado mínimo e do valor supremo da propriedade privada, protagonizada por Robert Nozick. Analisamos os grandes debates que se travam em torno destas diferentes concepções e, muitas vezes, no interior de cada uma delas. Cumulativamente, reflectimos sobre a potencial operacionalização deste debate na definição de políticas públicas justas, com impacto nos processos de desenvolvimento urbano no ordenamento do território.

No terceiro capítulo analisamos a Regulação do Desenvolvimento Urbano. Discutimos a relação entre o Estado e o Mercado à luz do debate que decorre internacionalmente, com particular enfoque nos seguintes aspectos: o direito de propriedade; a questão da eficácia do sistema de planeamento; a questão da eficiência associada a uma maior ou menor intervenção do Estado na gestão do território, particularmente na gestão do uso do solo; a justa redistribuição dos recursos gerados durante o processo de urbanização. Damos particular importância

às PS e às PH e à importância da socialização, ou não, das mais-valias urbanísticas, porque essa é uma das questões centrais do debate em curso.

No capítulo quarto analisamos um conjunto de países europeus, relevantes para a nossa análise. Com base numa grelha de análise pré-definida efectuamos uma análise comparativa. Da organização territorial e das competências urbanísticas à relação do Estado com as mais-valias e à evolução da política de habitação. Analisamos os padrões de utilização das mais-valias em termos Europeus.

No quinto capítulo caracterizamos a situação actual em Portugal seguindo a mesma grelha de análise, prestando, no entanto, uma maior atenção ao processo de revisão da Lei de Solos.

No capítulo sexto apresentamos os resultados do nosso caso de estudo, o concelho de Alcochete, situado na Área Metropolitana de Lisboa, na sua região sul. Analisamos o desenvolvimento urbano, ao longo do período em análise, recorrendo ao estudo de todas as tipologias urbanísticas utilizadas para a produção do solo urbanizado. Analisamos a geração das mais-valias nos processos de classificação do solo, e a sua captura com a aprovação das operações urbanísticas. Comparamos as receitas assim geradas com a realidade financeira de Alcochete, ao longo do processo de urbanização intensiva a que esteve sujeito. Comparamos as mais-valias geradas, e as entretanto capturadas, com as receitas municipais associadas ao processo de urbanização, no mesmo período. Procedemos depois à análise da revisão do PDM e questionamos o sentido de mudança, ou não, conferido ao desenvolvimento futuro do concelho. Fazemos esta análise tendo sempre presente o contexto regional e nacional.

No sétimo capítulo apresentamos as conclusões da investigação. Apresentamos as conclusões com destaque para o mecanismo de geração e captura das *mais-valias*, para a forma como o Estado controla o *desenvolvimento urbano* e o tipo de relação que se estabelece entre o Estado e o Mercado e, numa perspectiva de *índole metodológica*, abordamos a própria viabilidade da investigação e a viabilidade da sua replicação. Concluímos o capítulo e a Tese com um conjunto de propostas que constituem a resposta positiva à última questão colocada por Flyvberg (2001): o que é que, se alguma coisa, podemos fazer para alterar isto?

1.3 – ABORDAGEM METODOLÓGICA

Ao nível da sua filosofia de investigação esta é uma investigação fronética. Iremos de seguida sumariar o que isso representa e como se operacionaliza (Flyvberg, 2001). Para tal devemos recordar serem as ciências naturais cumulativas (Kuhn, 1962), seguindo-se a períodos relativamente estáveis, em que um determinado paradigma impera, períodos revolucionários, caracterizados pela instabilidade e pela mudança (Coutinho, 2011).

A investigação faz-se assim no quadro do paradigma aceite em cada período estável. Flyvberg (2001) reconhecendo a tendência dominante alimentada por August Comte, Karl Marx ou Sigmund Freud, questiona-se sobre se devem as ciências sociais e humanas seguir as pisadas e os métodos das ciências naturais.

“(...)In this sense [a strong, prestigious position for natural science in society] it is not surprising that many who study human affairs have attempted to imitate the natural science paradigm.(...) But the general question of whether the natural sciences model is an appropriate ideal for the study of human activity remains timely. The question remains; must the “science of man” be different from natural science” (p.26, 27)¹

No caso das ciências sociais Flyvberg (2001) analisa os argumentos pré-paradigmáticos e hermenêutico-fenomenológico apontando-lhes as limitações. No caso do argumento que tende a olhar para as ciências sociais como pré-paradigmáticas, no sentido kuhniano do termo, critica a possibilidade de as ciências sociais poderem vir a encontrar-se em períodos nos quais, tal como acontece com as ciências naturais, sejam cumulativas, estáveis e preditivas. Flyvberg (2001) contesta esta possibilidade afirmando que:

“The immature state of social science on which this argument is based has nothing to do with fundamental properties of human being or of social science. (...) the social sciences appear unable to demonstrate the kind of progress which is supposed to characterize normal science.(...) We may thus be speaking of so fundamental a difference that the same research procedure cannot be applied in the two domains(...)”(p.31 e 32)²

¹ “Neste sentido [um posição forte e prestigiada das ciências sociais na sociedade] não é surpreendente que muitos que estudam os assuntos humanos tenham tentado imitar o paradigma das ciências naturais. (...) Mas a questão geral de saber se o modelo das ciências naturais é um modelo ideal para o estudo da actividade humana permanece pertinente. A questão permanece: deve a ciência dos homens ser diferente da ciência social?” TP

² O estado de imaturidade das ciências sociais no qual se baseia este argumento não tem nada a ver com as qualidades fundamentais dos seres humanos ou das ciências sociais. (...) As ciências sociais são vistas como incapazes de produzir o tipo de progresso que supostamente caracteriza as ciências naturais. (...) Devemos então estar a falar de uma diferença tão fundamental que o mesmo procedimento de pesquisa não pode ser aplicado nos dois domínios.” TP

De facto, enquanto no caso das ciências exactas os objectos de estudo são estáticos e não reflexivos, no sentido de serem independentes do contexto, no caso das ciências sociais e humanas não apenas os objectos da investigação são sujeitos dependentes e interagindo com um determinado contexto, mas também o investigador, ele próprio, com as suas convicções e conceitos, interage com esse mesmo contexto, influenciando-o. Apesar disso esta corrente tende a encontrar um caminho que a prazo conduzirá as ciências sociais para o mesmo tipo de evolução das ciências naturais.

“Like many French intellectuals, Foucault at this time saw structuralism (...) as a promising research program for overcoming the historically specific meaning given and object duality and achieving a new era of objective, stable, and cumulative human science. As is well known, however, the hopes of Foucault and many others were dashed.” (p.36).³

Nesse sentido, Dreyfus argumenta que as ciências sociais nunca poderiam ser consideradas normais no sentido Kuhniano. Isso resulta em grande parte, das diferenças que caracterizam uma teoria científica ideal e a actividade humana. Dreyfus argumentava que teorias científicas devem: 1) ser explícitas; 2) universais; 3) abstractas; 4) discretas, isto é, formuladas apenas com a ajuda de elementos independentes do contexto; 5) sistemáticas; 6) completas e preditivas. Ora, o estudo das questões sociais coloca o problema da independência do contexto tal como Dreyfus (citado por Flyvberg⁴) salientou, referindo-se às ciências sociais e humanas que pretendem mimetizar as ciências naturais como ciências que “poderiam- ser”:

“Insofar as the would-be sciences [social sciences modeled upon the natural sciences] follow the ideal of physical theory, they must predict and explain everyday activities, using decontextualized features. But since the context in which human beings pick out the everyday objects and events whose regularities theory attempts to predict is left out in the decontextualization necessary for theory, what human beings pick out as objects and events need not coincide with those elements over which the theory ranges.”⁵

³ “Tal como muitos intelectuais franceses, Foucault nessa altura via o estruturalismo (...) como um programa de investigação promissor para superar o significado histórico específico atribuído e a dualidade dos objectos, alcançando uma nova era de ciência social, objectiva, estável e cumulativa. Como bem sabemos, as esperanças de Foucault e de muitos outros, no entanto, saíram frustradas.” TP.

⁴ A citação de Dreyfus é retirada da obra de Flyvberg (2001), da sua página 40, mas não existe referência bibliográfica que a suporte.

⁵ Na medida em que as pretensas ciências [ciências sociais que adoptam a metodologia das ciências naturais] seguem o ideal da teoria física, elas devem prever e explicar as actividades quotidianas, usando recursos descontextualizados. Mas, dado que o contexto no qual os seres humanos escolhem os objectos e os acontecimentos cuja regularidade a teoria tenta prever é deixado de fora, o que os seres humanos escolhem como objectos e eventos necessita de não coincidir com os elementos relativamente aos quais a teoria se ajusta.” TdP

Face a este cenário, Flyvberg propõe uma nova abordagem baseada na filosofia de Aristóteles e no seu conceito de *Phronesis*, a terceira virtude intelectual a par da *Episteme* e da *Techne*. No caso da *Episteme* estamos perante o conhecimento científico, com carácter universal e independente do contexto. Conhecimento construído com base numa racionalidade analítica. Já no caso da *Techne* estamos no domínio das artes e dos ofícios. Um conhecimento pragmático, dependente do contexto, orientado para a produção. A *Phronesis*, muitas vezes traduzida como “prudência” ou como “um senso comum práctico”, pode ser caracterizada como

“Ethics. Deliberation about values with reference to praxis. Pragmatic, variable, context-dependent. Oriented toward action. Based on practical value-rationality. The original concept has no analogous contemporary term.”(Flyvberg, 2001, p.57)⁶

A *Phronesis* valoriza a análise dos valores como ponto de partida para a acção.

“Phronesis thus concern the analysis of values – “things that are good or bad for man” – as a point of departure to action. Phronesis is that intellectual activity most relevant to praxis. It focuses on what is variable, on that which cannot be encapsulated by universal rules, on specific cases. Phronesis requires an interaction between the general and the concrete; it requires consideration, judgment, and choice. More than anything else Phronesis requires experience.”(ibid)⁷

A “classic phronesis research” tal como estabelecida por Aristóteles podia ser sintetizada recorrendo a três questões sobre o valor da investigação:1) Were are we going?; 2) Is this desirable?;3) What should be done? O objectivo subjacente é clarificar valores e interesses. Flyvberg acrescentou uma quarta pergunta introduzindo a questão do poder. A nossa investigação é assim uma “Phronetic Planning Research” já que pretende clarificar os valores, os interesses e as relações de poder, que constituem a base para a práctica do desenvolvimento urbano, assente nas seguintes questões de síntese:

1 – Para onde é que caminhámos?

2 – Quem ganhou e quem perdeu, e através de que relações de poder?

⁶ Ética. Deliberação acerca dos valores com referência à prática. Pragmático, variável, dependente do contexto. Orientada para a acção. Baseada numa racionalidade prática. O conceito original não tem um termo contemporâneo semelhante.” TP

⁷ “ A Phronesis diz respeito à análise dos valores – “coisas que são boas ou más para o homem “- como um ponto de partida para a acção. Phronesis é aquela actividade intelectual mais relevante para a prática. Ela foca-se naquilo que é variável; naquilo que não pode ser enclausurado por regras universais, em casos específicos. Phronesis requiere uma interação entre o geral e o particular; isso requer uma análise, julgamento e escolha. Mais do que outra coisa qualquer Phronesis requer experiência.” TP

3 – Este desenvolvimento é desejável?

4 – O que é que, se alguma coisa, podemos fazer para alterar isto?

Fundamental num exercício de “Phronetic Planning Research” é a validação do caso de estudo. Na tradição de Sócrates e de Platão a análise de um único caso de estudo tem apenas um valor indicativo, considerando-se que não pode fornecer informações sobre realidades mais amplas, podendo no entanto ser útil em estádios preliminares da investigação. Flyvberg questiona o facto de que o estudo de caso não possa fornecer informação relevante acerca do conjunto em que se insere. O autor sumariza (2001,p.67) os erros persistentes neste debate:

Erro 1 – O conhecimento geral, teórico, contexto-independente, é mais valioso que o conhecimento concreto, práctico, contexto-dependente;

Erro2 – Ninguém pode generalizar na base de um único caso de estudo. Então, o caso de estudo não pode contribuir para o conhecimento científico;

Erro 3 – O caso de estudo é mais adequado para gerar hipóteses, isto é num primeiro estágio do processo de investigação, enquanto outros métodos são mais adequados para testarem as hipóteses e para a construção da teoria;

Erro 4 – O caso de estudo contem um viés para a verificação, isto é, uma tendência para confirmar os preconceitos do investigador;

Erro 5 – Geralmente é difícil desenvolver proposições gerais e teorias na base de casos de estudo específicos.

Ao desconstruir cada um destes argumentos Flyvberg salienta que um aspecto muito importante para a credibilização do caso de estudo é a escolha de casos que sejam representativos de uma realidade mais ampla, aqueles que são identificados como “critical cases”. Na tabela seguinte Flyvberg enuncia um conjunto de estratégias a adoptar para a selecção dos casos de estudo.

Table 6.1. *Strategies for the selection of samples and cases*

Type of selection	Purpose
A. Random selection	To avoid systematic biases in the sample. The sample's size is decisive for generalization.
1. Random sample	To achieve a representative sample which allows for generalization for the entire population.
2. Stratified sample	To generalize for specially selected subgroups within the population.
B. Information-oriented selection	To maximize the utility of information from small samples and single cases. Cases are selected on the basis of expectations about their information content.
1. Extreme/deviant cases	To obtain information on unusual cases, which can be especially problematic or especially good in a more closely defined sense.
2. Maximum variation cases	To obtain information about the significance of various circumstances for case process and outcome; e.g., three to four cases which are very different on one dimension: size, form of organization, location, budget, etc.
3. Critical cases	To achieve information which permits logical deductions of the type, "if this is (not) valid for this case, then it applies to all (no) cases."
4. Paradigmatic cases	To develop a metaphor or establish a school for the domain which the case concerns.

Imagem 1 – ESTRATÉGIAS PARA A SELECÇÃO DO CASO DE ESTUDO

No caso da presente investigação estamos perante uma "information-oriented selection" que tem por base uma expectativa acerca da informação que o estudo de caso pode proporcionar e da possibilidade de essa informação nos permitir analisar realidades mais alargadas. Alcochete é nesta leitura um "Critical Case", já que obtivemos informação que nos permite retirar conclusões que podem ser aplicadas aos dos outros municípios da AML ou mesmo do País (Capítulo VI).

CAPÍTULO II – JUSTIÇA ESPACIAL

2.1 – PORQUÊ A JUSTIÇA ESPACIAL?

O conceito de justiça espacial é um conceito relativamente recente. A discussão sobre a sua adequação, quer enquanto instrumento de reflexão sobre a realidade das comunidades urbanas, quer como instrumento capaz de nos ajudar na sua transformação, ainda se encontra numa fase embrionária. Há uma reflexão em curso, e um intenso debate que se polariza em torno da necessidade de construir uma teoria da justiça espacial. Teoria que deverá integrar as características que nos permitam reflectir sobre a realidade e, ao mesmo tempo, agir sobre ela, transformando-a.

Propomo-nos, neste capítulo da tese, concretizar dois objectivos: o primeiro visa definir o quadro teórico no qual se pode construir uma teoria da justiça espacial; o segundo visa perceber as características que uma teoria da justiça espacial deve possuir, de forma a poder influenciar os sistemas de planeamento urbanístico e, dessa forma, poder influenciar os processos de desenvolvimento urbano, tornando-os mais justos.

Quando falamos de justiça está implícita uma discussão desde sempre presente nas sociedades democráticas. Essa discussão tem a ver com um conceito mais lato de justiça social (Gervais_Lambony, 2009). Parece claro que essas sociedades, apesar das variações determinadas pelas opções políticas dos seus líderes, são sociedades caracterizadas, em maior ou menor grau, pela existência de importantes desigualdades socioeconómicas. Desigualdades que, quando atingem uma dimensão socialmente inaceitável, são uma expressão da existência de injustiças. A existência destas desigualdades e das injustiças que lhe estão associadas, tem depois uma expressão no território, daí dizer-se que são espacializadas. Foi essa sua dimensão espacial e as reacções que provocaram por parte das comunidades envolvidas que fez eclodir, nos anos setenta e oitenta, o debate sobre a justiça espacial. É, sobretudo, essa dimensão física, espacial, que está na origem dos movimentos sociais que se revoltam contra a ordem estabelecida e que, de uma forma mais ou menos violenta, questionam as relações de poder instituídas e a própria legitimidade do modo de organização social.

Há uma abordagem estrutural do problema da justiça. Podemos caracterizá-la a partir de um conjunto de desigualdades sócio-espaciais que é importante suprimir. Desigualdades relacionadas, sobretudo, com um desigual acesso aos recursos urbanos, aos serviços públicos, quer nos estejamos a referir ao acesso ao emprego, à educação, à habitação a preços adequados, aos equipamentos de saúde ou a outros. Estas desigualdades adquirem uma importante dimensão espacial no quadro das grandes áreas metropolitanas.

Há uma outra abordagem de carácter mais procedimental em que os objectivos da justiça são construídos pelos interessados e não definidos pelos poderes públicos. Trata-se de uma visão em que o processo é considerado como fundamental para a obtenção dos melhores resultados. Esta abordagem visa uma justiça participativa, definida e negociada entre os diversos actores, construída pela negociação entre os beneficiários das políticas públicas redistributivas e aqueles que têm a responsabilidade de as concretizar. Esta abordagem permite a alguns autores (Marcuse, 2000, citado por Gervais-Lambony, 2009) salientar o papel do Estado no processo de criação das injustiças espaciais.

O interesse neste conceito, que associa uma dimensão espacial ao conceito mais tradicional de justiça social, apareceu como resultado de um conjunto de ineficácias desde sempre associadas às políticas públicas de ordenamento do território e de planeamento urbanístico. A generalidade dos autores situa o aparecimento do conceito de justiça espacial nos anos 70-80 (Gervais-Lambony, 2009) e atribuem-no aos geógrafos anglo-saxónicos radicais.

“Depuis les années 1970, des géographes anglo-saxons (Peet,1971;Harvey.1973,1992: Young, 1990;2000; Soja,2000,2009; Smith,1994) et aussi français (Reynaud,1981; Bret,2000) se sont penchés sur la notion de justice spatial.” (p.7)⁸

A noção de justiça espacial permite-nos perceber a realidade e actuar nas diferentes escalas. À escala global no quadro da desigualdade na distribuição da riqueza entre os grandes blocos. Patente na desigualdade entre Norte e Sul, reforçada recentemente com a clivagem crescente entre os Estados membros da União Europeia, colocando os periféricos e endividados do sul contra os poderosos do

⁸ Depois dos anos setenta, os geógrafos anglo-saxónicos (Peet, 1971; Harvey,1973,1992;Young, 1999, 2000; Soja, 2000,2009; Smith, 1994) e também franceses (Reynaud,1981;Bret,2000) estudaram a noção de justiça espacial.”TdP

centro e do norte. Ou ainda mais recentemente com a crise dos refugiados a mostrar como se agrava o fosso entre a Europa e os países Africanos e da Ásia Ocidental.

À escala nacional trata-se de discutir o carácter espacialmente injusto da política de ordenamento do território. A articulação entre o centro e as diferentes periferias ou a tradicional clivagem entre o litoral e o interior ocupam esse debate. À escala local, ou melhor dizendo à escala urbana, interessa sobretudo analisar a expansão urbana, os mecanismos de produção de novos espaços urbanizados e as formas de injustiça espacial a ela associadas. Interessa trabalhar à escala micro-urbana, à escala do Bairro ou da praça, reflectindo sobre a importância desses micro-espaços não apenas como locais geradores de injustiça mas também como espaços privilegiados para lutar contra a injustiça.

Soja (2010) reflecte sobre a origem urbana do conceito de justiça espacial e situa as suas prováveis origens na formação das cidades-estado gregas. O autor dá, no entanto, testemunho de uma evidência: os princípios democráticos e a sensibilidade para as questões da justiça social terão começado a ser tidos em conta muito mais cedo, nas cidades-estado do Sudoeste Asiático. Estaríamos, contudo, perante perspectivas limitadas de justiça social e de democracia, dado que a maioria da população não tinha o estatuto de cidadãos e eram, por isso, excluídos da vida democrática. Para o autor parece clara a existência de uma ideia de justiça construída em torno dos “urban-based civil rights”⁹, segundo a qual o local de residência desempenha um papel fundamental na configuração desses direitos urbanos.

2.2- JUSTIÇA VERSUS DIREITOS

Quando falamos de justiça falamos naturalmente de direitos. Quando falamos de justiça social falamos de direitos que a sociedade garante aos seus membros. Falamos de direitos e da sua relação com o território e com o espaço. Direitos que, em qualquer dos enquadramentos referidos, foram concretizados ou foram recusados, gerando situações de justiça ou, pelo contrário, de injustiça.

Mas que tipo de direitos existem ou, melhor dizendo, que tipo de direitos podem reclamar os indivíduos ou os grupos a que pertencem?

⁹ “direitos urbanos” TdP

Attoh (2011) cita Hohfel (2000/1919) e a sua reflexão sobre os direitos legais (legal rights) que, segundo ele, são de quatro tipos: Os direitos reclamáveis (claim rights), os direitos associados às liberdades e garantias (liberty rights), os poderes e as imunidades (powers and immunities). Alguns destes direitos são universais enquanto outros são particulares.

No caso dos “claim rights,” estamos perante direitos reclamáveis ou reivindicáveis que se relacionam com deveres. Ter um direito reclamável implica estar comprometido com um dever. Os direitos associados à propriedade privada são direitos reclamáveis. São direitos que, sendo agredidos, podem ser reclamados com base na lei - uma criação social - que permite a sua defesa e o seu reconhecimento. No entanto, este direito tem associado o cumprimento de um dever que, no caso dos direitos de propriedade, limita a possibilidade de se poder fazer com ela [a propriedade] tudo aquilo que se quiser. Temos que respeitar as limitações legais impostas pela sociedade no seu conjunto, por exemplo, através das leis urbanísticas e da edificabilidade.

Estes direitos reclamáveis estão no centro do debate sobre a legitimidade da intervenção do Estado na economia, limitando, ou não, os direitos de propriedade. Voltaremos a esta discussão no próximo capítulo da tese, quando abordarmos as políticas de solos e de habitação e o confronto entre o Estado e o Mercado.

Quando falamos de direitos associados às liberdades e garantias, a sua existência não implica nenhum dever ou compromisso. São direitos inerentes à condição humana. Direitos como a liberdade, o bem-estar e a segurança, cuja protecção esteve na base das teorias do Contrato Social¹⁰ propostas sucessivamente por John Locke¹¹, Thomas Hobbes e Rousseau. São direitos estabelecidos e protegidos constitucionalmente nos Estados modernos, que nem o poder executivo nem o legislativo podem questionar e/ou ofender. Quer os direitos reclamáveis quer os direitos civis são direitos universais.

¹⁰ John Stuart Mill(1806-1876),

¹¹ John Locke (1632-1704), famoso filósofo inglês e ideólogo do liberalismo sendo considerado o principal representante do empirismo britânico e um dos principais teóricos do contrato social. A sua obra mais famosa é os “Dois Tratados do Governo Civil”(1690), sendo que no Segundo Tratado, o autor, explicita a sua teoria sobre o liberalismo e o liberalismo económico que o sustenta.

O poder e as imunidades (power and immunities) são entendidos pelo autor como direitos secundários. As imunidades permitem-nos ignorar/ultrapassar o quadro legal existente, diferindo do direito que o poder nos confere de alterarmos o quadro legal existente. Como se percebe quer a imunidade quer o poder não são direitos acessíveis a todos os cidadãos, pelo que se pode concluir estarmos perante direitos insusceptíveis de poderem ser universalizados. São direitos particulares.

Todos os direitos atrás referidos podem ser exercidos pela mesma pessoa ou parcialmente exercidos numa determinada situação concreta. Recorrendo ao direito de propriedade, o autor exemplifica as diferenças entre os vários tipos de direitos:

“(...) The right to property, for example, equally incorporates claim rights (that confer duties on others not to trespass), liberty rights (that allow proprietor to do what they want on their property), powers (to sell or give away property), and immunities (from state confiscation).”(Attoh, 2011, p.671)¹²

Estas são as diferentes concepções dos direitos que estão habitualmente presentes quando se trata de disputas legais. No caso dos “*legal rights*”, muito do significado prático destes direitos está, desde logo, implícito na sua forma legal, isto é, na forma como as leis estão redigidas. Interessa-nos particularmente a distinção feita por Waldron (1993), quando considerou poderem ser os direitos de primeira, segunda ou terceira geração. Segundo o autor os direitos de primeira geração referem-se aos direitos e liberdades tradicionais do Estado de Direito. Incluem a liberdade de expressão, a liberdade religiosa, o direito a não ser torturado, o direito à justiça e a um julgamento justo, o direito de voto e outros.¹³

Os direitos de segunda geração referem-se, fundamentalmente, a direitos socioeconómicos. Incluem o direito à habitação, o direito à saúde, à educação, o direito ao trabalho e a uma remuneração justa, e identificam-se com os direitos assegurados através do estado social.¹⁴

A terceira geração de direitos consiste nos direitos associados às comunidades, pessoas e grupos. Incluem os direitos de linguagem das minorias, a integridade da

¹² “O direito de propriedade, por exemplo, inclui igualmente os direitos de contestação (que impõe a a outros impedimentos de passagem), liberdade de posse (que permite aos proprietários a fazerem o que quiserem na sua propriedade) poderes (de vender ou oferecer a propriedade) e de imunidade (contra a acção confiscatória do Estado). Tradução do próprio (TdP).

¹³ Ver a este propósito a Constituição da República Portuguesa no seu Título II – Direitos, Liberdades e Garantias, artºs 24º a 57º.

¹⁴ Ver a este propósito a Constituição da República Portuguesa no seu Título III – Direitos e Deveres Económicos, Sociais e Culturais, artºs 58º a 79º.

sua cultura e da sua etnia, o direito à difusão e protecção de valores como é o caso dos valores ambientais e dos valores do desenvolvimento sustentável.

Os direitos mais importantes para possibilitar combater a desigualdade económica e a pobreza material são os direitos de segunda geração. É este facto que leva os autores, que se situam no “lado esquerdo” do debate político-ó-filosófico, a argumentarem que os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, necessitam de ser completados por uma adequada distribuição dos meios de bem-estar material.

A relação entre os direitos de primeira e de segunda geração e a sua articulação implica com um conjunto importante de opções políticas. Defrontam-se aqui duas concepções antagónicas: para a esquerda, em geral, os direitos liberdades e garantias de primeira geração não adquirem a sua importância sem que estejam assegurados os direitos socioeconómicos. É a clássica posição de que fará pouco sentido falar de liberdade, em termos teóricos ou abstractos, sem discutir as condições objectivas capazes de assegurar os benefícios dessa liberdade; do lado oposto, do lado da direita, posicionam-se os que enfatizam a importância dos direitos de primeira geração. O enfoque é dado aos direitos inerentes à condição humana, independentemente da possibilidade de serem ou não acessíveis a todos os cidadãos. Deste ponto de vista, o Estado, enquanto expressão da sociedade, não tem que intervir de forma a garantir a universalidade de acesso aos direitos de primeira geração. Um dos argumentos mais utilizados questiona directamente a justiça dos direitos socioeconómicos. Partindo da premissa de que os recursos necessários para satisfazer as necessidades materiais de alguns indivíduos devem ser, na realidade, propriedade privada de outros, a sua utilização pelo Estado para fins sociais agride os direitos dos cidadãos proprietários desses recursos. (Nozick, 1974, citado por Attoh, 2011).

Waldron defende que os direitos de segunda geração não podem ser apenas definidos formalmente, devem ser parte de uma teoria da justiça, já que são direitos reivindicáveis – claim rights – cuja satisfação acarreta custos sociais. Nesta perspectiva podemos afirmar que os direitos de segunda geração devem integrar os objectivos perseguidos pelas políticas públicas com expressão urbana. Estamos a falar, acima de tudo, de direitos urbanos. Fará todo o sentido que assim seja se tivermos em consideração o facto de a maior parte da população mundial viver em

cidades, e se concordarmos com a tese que defende ser a urbanização crescente o movimento caracterizador da evolução das sociedades contemporâneas. (Véron, 2006).

Neste sentido, dos direitos urbanos, importa considerar a proposta trazida ao debate por Borja (2005) quando refere a necessidade de introduzir o conceito dos direitos urbanos de segunda geração. Não negando o facto de, para grande parte da população urbana, a realidade ter incumprido no que diz respeito ao acesso aos direitos à habitação, ao trabalho, à educação, aos serviços básicos, o autor defende a necessidade de enfrentar os novos desafios impostos pelas mudanças territoriais, económicas ou culturais. Esses desafios correspondem a novas exigências das populações e à necessidade de satisfazer um novo conjunto de direitos urbanos. Referimos entre outros o direito ao lugar, o direito ao espaço público e à monumentalidade, o direito à beleza, no sentido estético da qualidade urbana, o direito ao emprego e ao salário cidadão, o direito ao acesso e ao uso das tecnologias de informação e comunicação, o direito à centralidade, entre outros (Borja, 2005).

2.3- JUSTIÇA ESPACIAL - AS GRANDES CORRENTES

O que esteve na origem do aparecimento do conceito da justiça espacial foi a denúncia das desigualdades espaciais provocadas pelas injustiças distributivas. Essas desigualdades, que deveriam ser atenuadas/minimizadas com as políticas públicas de ordenamento do território e de planeamento urbanístico, foram, afinal, agravadas nas últimas décadas pelas dinâmicas associadas ao desenvolvimento urbano.

“Distributional inequality is the most basic and obvious expression of spatial injustice, at least when emphasizing geographical outcomes rather than the process that produce them” (Soja, 2010, p.47)¹⁵

Com as dinâmicas urbanizadoras em curso e as consequentes tensões entre a intervenção do Estado e a liderança do Mercado, os objectivos das políticas públicas de ordenamento do território e de planeamento urbanístico começaram a ser questionados. Se é consensual visarem essas políticas objectivos de desenvolvimento que coloquem os interesses gerais da sociedade acima dos

¹⁵ “A desigualdade distributiva é a mais básica expressão da injustiça espacial, pelo menos quando enfatizamos os resultados do ponto de vista geográfico mais do que os processos que os determinam.” TdP.

interesses individuais ou de grupo, é cada vez maior a insatisfação quanto aos resultados obtidos. As políticas públicas de ordenamento do território e de desenvolvimento urbano revelaram-se incapazes de promover um desenvolvimento inclusivo e sustentável. Em função desse falhanço emergiu uma sensação de injustiça social, de discriminação dos cidadãos de acordo com as suas classes de rendimento e, a pouco e pouco, emergiu uma forte contestação social.

No início dos anos 80 o conceito de “*spatial mismatch*”¹⁶ adquiriu um grande destaque ao colocar em evidência os problemas provocados pela segregação espacial e pela sua não articulação com a criação de empregos (Lehman-Frisch, 2009). Os estudos então realizados mostraram-no:

“La dégradation de ces quartiers ségrégués et le fort taux de chômage qui les affecte sont à mettre en relation avec les transformations de l’économie urbaine: l’avènement du post-fordisme est caractérisé à la fois par une élévation des niveaux de qualification de la main d’œuvre et par la suburbanisation des emplois.(...) Cette situation de ségrégation résidentielle constitue donc une véritable injustice spatiale, puisque les habitants des zones de concentration de pauvreté sont condamnés au chômage en raison de l’isolement socio-spatial qu’ils subissent” (p.102)¹⁷

Existe a tendência para identificar esta realidade com uma especificidade dos Estados Unidos. No entanto, os problemas causados pela desarticulação entre o local de trabalho e de residência são também característicos das sociedades europeias.

No período Fordista, por força do investimento massivo na habitação social, construiu-se, em muitas cidades europeias, o que ficou conhecido como “cidades novas”. Essas cidades novas assumiam-se como verdadeiros dormitórios, muito como consequência das técnicas de zonamento, que determinavam a organização funcional e espacial do território a partir dos instrumentos de planeamento urbanístico. O zonamento é considerado, por muitos autores, como um dos factores que mais contribuíram para essa divisão espacial, e para a separação entre os

¹⁶ O *spatial mismatch* traduz o desencontro entre os locais onde vivem as famílias de baixos recursos e aqueles nos quais se localizam as oportunidades de emprego.

¹⁷ “ A degradação dos quarteirões segregados e a forte taxa de desemprego que os afecta devem ser colocados em perspectiva com as transformações da economia urbana: a chegada do pós-fordismo caracteriza-se ao mesmo tempo por uma elevação dos níveis de qualificação da mão-de-obra e pela suburbanização dos empregos. (...) Esta situação de segregação residencial constitui de facto uma verdadeira injustiça espacial, porque os habitantes das zonas com elevadas concentrações de pobreza estão condenadas ao desemprego em função do isolamento sócio-espacial a que estão sujeitas.” TdP.

locais de trabalho e de habitação, contribuindo para um urbanismo de separação e de segregação (Demouveaux, 2004).

“L’urbanisme de séparation et de ségrégation n’a pas seulement résulté de phénomènes subis (la loi du marché, le regroupement spontané des populations); il a aussi, dans une certaine mesure, été voulu par les pouvoirs publics qui ont fait leurs les principes fonctionnalistes.”(P.117)¹⁸

No caso americano, o que se enfatiza é a separação entre a periferia próspera e a *inner-city* pobre. Nos países europeus, verifica-se que o confronto ocorre em sentido contrário: é nas periferias que se concentram as classes de menor rendimento e as vítimas da injustiça espacial, enquanto os empregos se localizam nos centros urbanos. Os residentes nas periferias suburbanas europeias são quem sente as dificuldades de acesso aos empregos e às oportunidades determinadas pela vida urbana. Dificuldades agravadas por um modo de transporte baseado essencialmente na mobilidade individual. O reconhecimento dessa realidade esteve aliás na base da aprovação da Carta de Leipzig¹⁹ em que se defende para as cidades europeias a adopção de um modelo de mobilidade baseada nos transportes colectivos.

Há, no entanto, diferenças entre o que se passa nos Estados Unidos e aquilo que se passa na Europa. Mesmo que alguns autores (Jacobs, 2006) defendam que o modelo americano de sociedade se tem vindo a impor progressivamente aos países europeus, com todas as consequências que isso acarreta quer do ponto de vista das políticas públicas, quer do ponto de vista dos princípios filosóficos que lhes subjazem, essas diferenças tem que ser levadas em consideração.

Existiu durante décadas, e ainda persiste, um conflito (Fainstein, 1997,2005,2006; Lehman-Frisch, 2009) entre o modelo europeu fortemente marcado pela ideia de justiça - alcançável através da concretização do modelo republicano de integração, garante da igualdade de oportunidades para todos (ainda que muitas vezes meramente teórica) - e um modelo americano em que os valores da racionalidade, da eficácia, do ordenamento, da beleza, prevalecem sobre qualquer concepção de justiça, quando se trata de estabelecer os objectivos do planeamento urbanístico. O

¹⁸ “O urbanismo de separação e de segregação não resultou somente dos fenómenos referidos (a lei do mercado, o reagrupamento espontâneo das populações); ele foi também, numa certa medida, desejado pelos poderes públicos que fizeram seus os princípios funcionalistas”. TdP

¹⁹ Carta de Leipzig(2007). Carta de Leipzig sobre Cidades Sustentáveis. AC em 6 de Março de 2012 em http://politicadecidades.dgotdu.pt/docs_ref/documents/coopera%3%a7%c3%a3o%20internacional/carta%20de%20leipzig.pdf

debate sobre as questões da justiça espacial estabeleceu, desde cedo, que as diferentes visões então em confronto no debate público e na investigação académica se polarizavam em torno de três concepções dominantes:

- 1) Uma concepção individualista, centrada no indivíduo, protagonizada por John Rawls, sobretudo a partir da publicação em 1971 da sua obra “A Theory of Justice”;
- 2) Uma corrente comunitária que coloca os direitos das comunidades acima dos direitos dos indivíduos;
- 3) Uma terceira concepção, de índole marxista, em que se valoriza a dimensão da injustiça, enfatizando a sua dimensão social e a necessidade de intervir de forma sistémica, erradicando as causas dessa injustiça.

Fosse qual fosse a abordagem considerada, é comum afirmar-se que, até aos anos 90, quando se falava de justiça estava em causa uma ideia de justiça socioeconómica, uma intenção de eliminar ou reduzir as desigualdades sociais, ou de, pelo menos, torná-las mais aceitáveis (Lehman-Frisch, 2009; Chaline, 2006/1997). O modo de intervenção proposto remetia, sobretudo, para a aplicação de uma teoria redistributiva dos recursos existentes. Desse ponto de vista existia entre todos eles um ponto de convergência. Embora com claras diferenças quer quanto ao grau – os marxistas visando uma sociedade igualitária e os universalistas procurando minimizar as desigualdades - quer quanto ao âmbito da aplicação – os comunitaristas sobretudo focados na resolução de problemas de base local, incapazes de adquirirem importância numa dimensão regional ou nacional – quer, ainda, quanto aos seus objectivos – os universalistas visando uma sociedade mais justa, mas sem ilusões quanto à possibilidade de aspirarem a uma sociedade igualitária, e os marxistas batendo-se por essa utopia igualitária, enquanto os comunitaristas, atomizados no espaço, não conseguiram ganhar uma escala que lhes conferisse uma dimensão nacional ou sequer regional.

O tipo de abordagem veio a mudar nos anos 90, tendo para isso contribuído decisivamente uma nova perspectiva filosófica que contestou a possibilidade de se poder construir um conceito universal de justiça espacial. Essa nova visão foi protagonizada por Iris-Marion Young (1990) com a sua obra “Justice and the Politics of Difference”. Podemos falar com propriedade de uma quarta abordagem que privilegia as relações entre os diferentes grupos sociais (Gervais-Lambony, 2009).

Nesta nova abordagem há uma recusa do conceito da universalidade de uma teoria da justiça. Desta forma *Young* recusa ao mesmo tempo estabelecer uma concepção de justiça baseada na relação entre os indivíduos, e uma concepção distributiva da justiça tão cara aos marxistas.

Sendo certo que esta organização das diferentes abordagens da justiça espacial é adoptada pela generalidade dos autores que reflectem sobre o tema, devemos, apesar disso, chamar a atenção para o facto de nos parecer estarmos perante visões distintas sobre a justiça e de, nalguns casos, elas não poderem ser classificadas como reflexões sobre a justiça espacial. Sobretudo no caso da corrente individualista, mas também no caso da corrente marxista, com excepção de Lefebvre e do seu direito à cidade, há uma concepção *aespacial* da justiça (Rawls), ou um enfoque na dimensão social, com uma recusa da abordagem espacial, típica dos marxistas. Podemos, ao mesmo tempo, concluir que as posições iniciais sofreram sucessivas leituras críticas que mostraram existir, afinal, alguma permeabilidade entre as diferentes concepções.

Uma posição adoptada nestes debates passa por não incluir os libertaristas como uma concepção dominante. Trata-se, a nosso ver, de um erro, já que a influência política desta corrente tem dominado o mundo globalizado. Argumenta-se que esta corrente se constituiu como uma reacção contra a publicação da obra de John Rawls. É um facto que Nozick (1974) apresentou a obra que se tornaria a Bíblia do Libertarismo, o seu famosos “Anarchy, State and Utopia”, como uma reacção à obra de Rawls, por quem tinha grande admiração, embora não partilhando das suas ideias:

“(...) A Theory of Justice is a powerful, deep, subtle, wide-ranging, systematic work in political and moral philosophy which has not seen its like since the writings of John Stewart Mill, if then. It is a fountain of illuminating ideas, integrated together into a lovely whole.”(p.182)²⁰

Lançando por isso um desafio a todos os filósofos e a si próprio.

“Political philosophers now must either work within Rawl’s theory or explain why not.”(ibid)²¹

²⁰ “Uma Teoria da Justiça é uma obra de filosofia política e moral poderosa, profunda, subtil, de grande fôlego, sistemática, à qual nada se pode comparar desde os escritos de John Stuart Mill, quando muito. É uma fonte de ideias luminosas, integradas num todo cativante.” TdP

²¹ “Os filósofos da política agora têm ou de trabalhar no seio da teoria de Rawls ou de explicar porque não o fazem.” TdP.

O seu livro constituiu a sua contribuição para essa resposta. A posição de Nozick é relevante porque ele, além de ser o supremo ideólogo do Libertarismo, corrente que recusa - pode-se mesmo dizer, abomina - o Estado Social e redistributivo, tornou-se o autor de referência desse movimento. A sua influência sobre sucessivas gerações ultrapassa mesmo a dos economistas nobelizados, Hayek e Milton Friedman. João Cardoso Rosas, na sua Introdução à edição portuguesa da obra de Nozick – Nozick (2009) - refere que,

“ (...) O pensamento de Nozick pode ser aproximado do de outros libertaristas contemporâneos mais conhecidos do público português, como são os casos de F.A.Hayek e Milton Friedman. Também eles defendem um individualismo estrito e criticam o Estado Social ou distributivo. No entanto (...) devemos distinguir entre um libertarismo instrumental e um libertarismo fundamental. O daqueles autores, de formação sobretudo económica, pertence à primeira categoria. A sua defesa do libertarismo assenta em grande parte na defesa dos mecanismos de mercado livre e na ideia de que esses mecanismos são distorcidos pelas ideias de justiça distributiva e pela acção do Estado Social. No caso de Nozick, ao invés, o libertarismo é “fundamental” na medida em que assenta numa concepção moral da pessoa humana nos termos já referidos da autopropriedade. Para Nozick, o distributivismo do Estado social equivale à quebra do imperativo categórico kantiano na fórmula do “fim em si mesmo”. Ou seja, o Estado social trata os indivíduos – Nozick está a pensar sobretudo nos mais favorecidos – como um meio ao serviço de um determinado fim (...) e não como um fim em si mesmo (...)” (p.xv)

Thomas Nagel, no prefácio à reedição de 2013 da obra de Nozick, sintetiza, com maestria, as premissas em que assenta o pensamento do filósofo norte-americano.

“(...) His libertarianism rests on three claims: 1) the strict moral priority of a set of individual rights to freedom of action and association that limit what may be done to anyone by any other person or group, 2) the denial that there are any independent moral principles applying to collective or political institutions that cannot be derived from the natural rights of their individual members, and 3) the denial that there is a moral reason to mitigate social and economic inequality.”(P.XIII)²²

Há aqui um lado radicalmente cruel nesta recusa moral do combate à desigualdade social e económica. Esta teoria assenta, como uma luva, naquilo que são as situações concretas de milhões de cidadãos abandonados à sua sorte, sem remorso de nenhuma espécie, pelos dirigentes globais da sociedade neoliberal e neoconservadora. Nozick veio mais tarde a abandonar e a repudiar parte do que

²² “O seu libertarianismo funda-se em três premissas: 1) a estrita prioridade moral de um conjunto de direitos individuais à liberdade de acção e de associação que limita o que pode ser feito a alguém por outra pessoa ou grupo; 2) a negação de que existam quaisquer princípios morais independentes, aplicáveis por instituições políticas ou colectivas, que não sejam resultado dos direitos naturais dos seus membros individuais; 3) a negação de que existe uma razão moral para mitigar a desigualdade económica e social.”TdP.

escreveu. Em 1989, num livro cujo título era, sugestivamente, “The Examined Life”, escreveu que o seu libertarianismo original negligenciava a importância simbólica de um comprometimento político público, capaz de assegurar formas de solidariedade que legitimariam até a necessidade de o Estado cobrar impostos.

“[the libertarianism of Anarchy, State and Utopia] neglected the symbolic importance of an official political concern with issues or problems, as a way of making their importance or urgency, and hence of expressing, intensifying, channeling, encouraging, and validating our private actions and concerns them... There are some things we choose to do together through government in solemn marking of our human solidarity, served by the fact we do them together in this official fashion and often also by the content of the action itself.”²³(Nozick.1982.p.287²⁴)

Infelizmente, este Nozick tardio, chamemos-lhe assim, não foi suficiente para demover os fiéis da sua filosofia original. De seguida analisamos as particularidades e as especificidades das diferentes concepções da Justiça espacial.

2.3.1. A CONCEPÇÃO IGUALITÁRIA. RAWLS E A TEORIA DA JUSTIÇA

A construção de um conceito de justiça universal, entendida como um direito natural de todos os cidadãos, garantida por um sistema legal ou constitucional, sofreu um grande desenvolvimento com as revoluções americana e francesa do século XVIII e com a introdução de conceitos como “liberty and justice for all”²⁵ e “liberté, égalité, fraternité”²⁶. É a estes conceitos que Rawls (1971) vai buscar inspiração para a sua “A Theory of Justice”, que tem estado, desde o seu aparecimento, no início da década de setenta, no centro de grande parte dos debates.

Rawls assume que a vida em sociedade se caracteriza pela existência de desigualdades, mas recusa o igualitarismo enquanto hipotética garantia do acesso de todos os cidadãos a condições de plena igualdade em todos os campos da vida social. O autor contrapõe o conceito de equidade (fairness), que permitirá uma optimização das desigualdades em benefício dos mais pobres. A sua concepção universal da justiça dispensou sempre qualquer reflexão sobre a relação entre a justiça e o urbano. A proposta de Rawls baseia-se na tradição dos teóricos do

²³ “desprezava a importância simbólica de uma preocupação política oficial com questões ou problemas, como um caminho de salientar a sua importância ou urgência, e, portanto, de expressar, intensificar, estimular, encorajar e validar as nossas ações privadas e preocupações ... Há algumas coisas que escolhemos fazer juntos através do governo numa solene tomada de posição da nossa solidariedade humana, justificado pelo fato de as fazermos colectivamente dessa maneira oficial e muitas vezes também pela satisfação da acção em si própria”. TdP

²⁴ Citado por Thomas Nagel no prefácio à edição de 2013 de *Anarchy, State, and Utopia*.

²⁵ “liberdade e justiça para todos”. TdP

²⁶ “Liberdade, igualdade, fraternidade.”TdP

contrato social²⁷, é não-espacial, não-histórica e independente de qualquer experiência concreta.

“Rawls presented a theory of distributive justice that was intended to be universally applicable no matter where and when it might be applied, almost as if the theory reflected a natural law. A universal and normative-scientific theory of justice, built on reason and rational thought, is necessary, he argued, to avoid a wide range of biases based on class, gender, race, place of residence, or any other particular positioning of relative power and influence within a given social order. What actually generates the injustices to be dealt with by law was thereby submerged and subordinated to the alleviation of legally defined “unacceptable outcomes” and the pursuit of what constitutes the immediate wider good”. (Soja, 2010,p.76)²⁸

Esta teoria não foi estabelecida com base numa análise de diferentes casos, não tem uma empíria que a justifique. Trata-se de uma teoria enunciada de forma deliberadamente abstracta, com o objectivo dos seus princípios serem de aplicação universal (Bret, 2009; Soja, 2010). Do ponto de vista metodológico Rawls adopta uma posição original, em que todos se encontram no mesmo plano num momento inicial, permitindo-se enunciar os seus princípios à revelia do mundo real, ignorando a história, apenas baseado na razão. Nessa posição original, protegidos por um véu de ignorância (*a veil of ignorance*), qualquer um que tivesse que decidir sobre os princípios a adoptar para organizar a sociedade teria interesse em que, mesmo aos mais modestos, fosse atribuída a melhor sorte possível, uma vez que ninguém pode saber se irá ou não pertencer aos grupos mais desfavorecidos. Rawls admite que, nesta posição, as escolhas feitas pelos cidadãos tenderiam a ser justas não por altruísmo mas por pura racionalidade.

“(…) Among the essential features of this situation is that no one knows his place in society, his class position or social status, nor does anyone know his fortune in the distribution of natural assets and abilities, his intelligence, strength, and the like. I shall even assume that the parties do not know their conceptions of the good or their special psychological propensities. The principles of justice are chosen behind a veil of ignorance. This ensures that no one is advantaged or disadvantaged in the choice of principles by

²⁷ Thomas Hobbes (1651), John Locke (1689) e Jean-Jacques-Rousseau(1762) são os mais famosos filósofos do contratualismo.

²⁸ “Rawls elaborou uma teoria da justiça distributiva que pretendia ser universalmente aplicável independentemente de quando ou onde o pudesse ser, assim como se a teoria traduzisse uma lei natural. Uma teoria da justiça universal e científica, construída com base na razão e no pensamento racional, é necessária, ele argumentava, para evitar uma grande variedade de preconceitos baseados na classe, género, raça, lugar de residência, ou qualquer outra posição particular de poder relativo e de influência dentro de uma dada ordem social. O que actualmente causa as injustiças que temos que enfrentar com a lei foi entretanto submergido e subordinado ao aparecimento dos legalmente definidos “resultados inaceitáveis” e à procura daquilo que constitui o imediato bem comum.” TdP

the outcome of natural chance or the contingency of social circumstances.(...)"(Rawls, 1974, p.11)²⁹

A concepção igualitária de Rawls centra-se na pessoa humana e visa a optimização das desigualdades com o objectivo de obter as melhores condições possíveis para as pessoas mais desfavorecidas. Um dos princípios que lhe subjaz traduz-se da forma seguinte:

"Maximiser le minimum - assurer le maximum possible à ceux qui ont le moins – permet de qualifier rationnellement les situations au regard de la justice, que se soit dans le temps ou dans l'espace" (Bret, 2009)³⁰

Este princípio do "*maximin*", cujo significado é maximizar o mínimo, corresponde a assegurar a melhor solução para o pior dos casos. Rawls desenvolveu a ideia de que

"La société juste est celle qui reconnaît l'égale valeur intrinsèque de toutes personnes et qui permet de garantir les libertés fondamentales et l'égalité des chances des individus (ces deux principes forment les principes d'égalité), tout en maximisant la part des plus faibles (principe de différence, qui légitime donc certaines inégalités.)"(Lehman-Frisch, 2009)³¹

Nesta perspectiva, a obtenção da justiça visa reduzir, ou tornar aceitáveis, as desigualdades socioeconómicas, mas sem ousar erradicá-las, ou alterar as razões que estão na sua origem (Gervais-Lambony, 2009). Refira-se que esta actuação fundamentalmente correctora tornou-se, de facto, a principal forma de actuação dos Estados e das políticas públicas de ordenamento do território e de planeamento urbanístico. A sua acção foi canalizada, sobretudo, para a gestão de situações consideradas socialmente inaceitáveis, mais do que para uma intervenção pró-activa, actuando sobre as causas geradoras das injustiças (Chaline, 2006/1997).

Rawls define o conceito de "bem", distinguindo os bens prioritários naturais, dos bens sociais: os naturais são dados pela natureza, enquanto os sociais resultam da organização da sociedade. A necessidade de dispor de regras equitativas na

²⁹ "Entre essas características essenciais está o facto de ninguém conhecer a sua posição na sociedade, a sua situação de classe ou estatuto social, nem poder ninguém saber a sua fortuna na distribuição dos atributos e talentos naturais, a sua inteligência, a sua força e outras qualidades semelhantes. Eu devo então assumir que as partes não conhecem as suas concepções do bem ou as suas particulares tendências psicológicas. Os princípios de justiça são escolhidos sob um véu de ignorância. Isso assegura que ninguém é beneficiado ou prejudicado na escolha dos princípios pelos resultados do acaso ou pela contingência das circunstâncias sociais." TdP.

³⁰ "Maximizar o mínimo – assegurar o máximo possível aos que têm menos – permite qualificar racionalmente as diferentes situações do ponto de vista da justiça, seja ela analisada em termos temporais ou espaciais" TdP.

³¹ "A sociedade justa é aquela que reconhece o igual valor intrínseco de todas as pessoas e que garante as liberdades fundamentais e a igualdade de oportunidades a todos os indivíduos (estes dois princípios formam o princípio da igualdade), maximizando a parte dos mais fracos (princípio da diferença que legitima um certo nível de desigualdade)" TdP.

distribuição dos bens sociais é tanto maior, quanto maior é a percepção de ser naturalmente injusta a distribuição dos bens naturais pela natureza. Encontramos aqui a defesa de uma posição de partida já marcada pela desigual distribuição dos recursos. Uma ideia de injustiça original sobre a qual a organização social irá actuar, minimizando-a.

A Teoria da Justiça foi muito criticada, tanto pela esquerda como pela direita. As críticas feitas pelos teóricos conservadores, questionaram o carácter excessivamente socialista da teoria da justiça de Rawls e as limitações que ela colocava aos direitos humanos, com destaque para os direitos da propriedade privada. Para os críticos da ala esquerda é fundamentalmente questionada a possibilidade de se prosseguirem objectivos de justiça deixando intocáveis as origens e as causas das desigualdades e das injustiças.

O conceito de posição original suscitou muitas críticas centradas no facto de as escolhas não serem realizadas sob o véu de ignorância, conceptualizado por Rawls. Os decisores, com o poder político de que dispõem, não se encontram nessa suposta posição original, tampouco os cidadãos. Rawls, ele próprio, não ignorava a dificuldade em aceitar a sua “posição original” e o “véu de ignorância” que a permitiria. Escreveu ele na sua obra o seguinte:

“The notion of the veil of ignorance raises several difficulties. Some may object that the exclusion of nearly all particular information make it difficult to grasp what is meant by the original position. Thus it may be helpful to observe that one or more persons can at any time enter this position, or perhaps better, simulate the deliberations of this hypothetical situation, simply by reasoning in accordance with the appropriate restrictions.(...) It may be protested that the condition of the veil of ignorance is irrational. Surely, some may object, principles should be chosen in the light of all the knowledge available. (...) The restrictions on particular information in the original position are, then, of fundamental importance. Without them we would not be able to work out any definite theory of justice at all. We would have to be content with a vague formula stating that justice is what would be agreed to, without being able to say much, if anything, about the substance of the agreement itself. (...) The veil of ignorance makes possible a unanimous choice of a particular conception of justice. (...)”³²(p.119,121)

³² “ A noção do véu de ignorância coloca várias dificuldades. Alguns podem argumentar que a exclusão de quase todas as informações específicas torna difícil entender o significado da posição original. Será assim útil observar que uma ou mais pessoas pode num dado momento colocar-se nessa posição, ou talvez melhor, simular as deliberações dessa situação hipotética, simplesmente através do raciocínio, de acordo com as restrições adequadas (...) Pode objectar-se que a condição do véu de ignorância é irracional. Certamente, alguns podem objectar que a escolha dos princípios à luz de todo o conhecimento disponível (...) As restrições relativas a informações específicas na posição original são, pois, de importância fundamental. Sem elas nós não poderíamos

Como já se disse atrás, Nozick, o teórico do libertarianismo, foi em primeiro lugar motivado por uma reacção ao trabalho de Rawls: a crítica da concepção distributiva por este defendida. Iremos voltar a Rawls a propósito da atenção que vamos dedicar ao trabalho de Nozick.

2.3.2. A CONCEPÇÃO COMUNITÁRIA

A concepção comunitária da justiça espacial está associada aos movimentos que procuraram obter respostas para as necessidades das suas comunidades. Estas iniciativas apareceram como reacção colectiva a situações sociais geradoras de injustiça. Esta perspectiva comunitária valoriza os direitos das comunidades, sobrepondo-os aos direitos dos indivíduos que as integram. Tem uma forte dimensão de resposta a necessidades locais de comunidades que vêem os seus direitos sociais afectados pelas dinâmicas do desenvolvimento urbano. São experiências vividas, sobretudo nos Estados Unidos, embora algumas formas de organização tenham sido replicadas em países da União Europeia, como é o caso das Community Land Trusts (CLT).³³

Na literatura são referidos vários exemplos de processos que foram bem sucedidos e que, por isso, desempenharam um papel importante na mobilização das comunidades para a luta pelos seus direitos. Por exemplo, a luta pelo direito à habitação a custos acessíveis (affordable housing)³⁴, por um zonamento inclusivo³⁵, pelos direitos urbanos, como o direito à escola, aos serviços sociais e a outros direitos associados ao local de residência como é o caso do direito à mobilidade, reclamando políticas de preços dos transportes que não impusessem severos custos de acessibilidade para os cidadãos. O movimento de trabalhadores em Los Angeles é um dos casos mais referidos na literatura. A luta dos Bus Riders Union é referida como um dos mais bem sucedidos exemplos de uma organização de base comunitária (grassroots organization).

ser capazes de elaborar nenhuma teoria da justiça. Teríamos de contentar-nos com uma formulação vaga, que declarasse que justiça é o que pode ser objecto de acordo, sem ser capaz de dizer muito, se alguma coisa, acerca da substância do acordo em si mesmo. (...) O véu de ignorância torna possível efectuar a escolha unânime de uma concepção particular de justiça.” TdP

³³ As CLT estão presentes em países em que a intervenção do Estado na provisão de habitação é menor. Trata-se de movimentos de base comunitária que gerem não apenas a questão do acesso à habitação mas todas as outras actividades com ela relacionadas. <http://www.communitylandtrusts.org.uk/what-is-a-clt>

³⁴ Affordable housing tem uma definição clara nos Estados Unidos: trata-se de uma habitação cuja custa para uma família é inferior a 30% dos rendimentos disponíveis. Para aceder a esta definição de affordable housing deve-se consultar o site <http://www.hud.gov/offices/cpd/affordablehousing/index.cfm>.

³⁵ Em 1975 a chamada sentença de Mount Laurel reconheceu o direito a que habitações a custo acessível fossem construídas, estando na base da criação do New Jersey Fair Housing, em 1985.

“The court case was characterized by a clash between two contrasting views of equity and justice. The MTA felt it was committed to transit justice, but it’s concept of equity was quite different from the BRU’s (...) A constitutional principle of nondiscrimination guaranteed some degree of transit justice, but has in the US Senate and House of Representatives this was assured mainly by not favoring one territorial district or constituency over another in the distribution of benefits (...) The coalition entered the battle with a very different strategic perspective. They argued, with abundant incriminating data, that there was a long historical record of discrimination through disproportional investments and attention to mass transit facilities that serve the relatively wealthy, while those most transit-dependent in their everyday lives and densely clustered in what was defined as the inner city remained seriously and systematically underserved(Soja,2010,p.XIII-XIV)³⁶

Essa decisão obrigou a MTA (Autoridade Metropolitana de Transportes) a alterar o seu orçamento e a canalizar a maior parte deste para o reforço da rede de autocarros e dos serviços de transportes para os mais desfavorecidos.

Exemplos como este levaram ao aparecimento de iniciativas que visaram defender o direito à justiça por parte de diferentes comunidades. É o caso de organizações como as CBA – Community Benefits Agreements - cujo objectivo é relacionar os projectos de desenvolvimento urbano com a criação de bons empregos, habitação a custos acessíveis e justiça social.³⁷ Ou o caso dos CLT – Community Land Trusts – que se identificam como

“The umbrella organization supporting the work of community land trusts across the United States -- promoting sustainable development through the development of permanently affordable housing and the protection of working lands.”³⁸

Mas, existem outras iniciativas de base comunitária visando combater os efeitos da injustiça espacial, impondo mecanismos de socialização de parte das mais-valias urbanísticas geradas no processo de desenvolvimento urbano. É o caso dos Profit-Sharing Arrangements (PSA), dos Linkage Fees (LF), ou ainda da Tax Increment

³⁶ “ O caso em tribunal era caracterizado por duas visões conflituantes sobre equidade e justiça. O MTA assegurava que estava comprometido com a justiça nos transportes, mas o seu conceito de equidade era muito diferente do BRU (...) O princípio constitucional da não-discriminação garantia um certo grau de justiça nos transportes, mas isso era entendido, quer no Senado quer na Parlamento, essencialmente como condição para não favorecer um determinado território ou grupo de interesses em detrimento de outros quando da distribuição dos benefícios (...) A comunidade enfrentou a batalha com uma diferente perspectiva estratégica. Argumentaram, com base em abundantes provas incriminatórias, que existia um longo historial de descriminação concretizada com investimentos desproporcionais e prioridade dada a infraestruturas de transporte que serviam os mais favorecidos, enquanto os mais dependentes dos transportes no seu dia-a-dia e densamente agrupados no centro das cidades, permaneciam seriamente e sistematicamente mal servidos.” TdP.

³⁷ <http://communitybenefits.blogspot.pt/2008/01/gates-cherokee-redevelopment-cba.html>

³⁸ A organização protectora que organiza e suporta o trabalho das diferentes comunidades Land Trust através dos Estados Unidos - promovendo o desenvolvimento sustentável através da promoção continuada da habitação a custos controlados e da protecção das terras de cultivo”. TdP.

Financing (TIF)³⁹. Todos estes mecanismos visam a socialização de parte das mais-valias geradas nos processos de desenvolvimento urbano com o objectivo de dar uma resposta às necessidades das comunidades mais desfavorecidas. A discussão sobre a dimensão adequada, ou não, dessa socialização, a sua maior ou menor justiça, é outra análise e será sempre dependente do contexto.

Estas iniciativas comunitárias estão muito associadas aos Estados Unidos, como já referimos, reflectindo um tipo de sociedade muito marcada pela inexistência do Estado Social, contrariamente ao que acontece nas sociedades europeias. Dessa forma, iniciativas e resultados obtidos por determinadas comunidades não são imediatamente generalizáveis a toda a sociedade. As comunidades podem organizar-se e obter resultados para as suas reivindicações mas as soluções são válidas caso a caso, não construindo uma “jurisprudência social”, capaz de apoiar as aspirações de comunidades com problemas semelhantes.

Por esta razão muitos dos sucessos obtidos são posteriormente revertidos e não podem ser utilizados como fundamento para a acção de outras comunidades. Chomsky (2012) reflectiu sobre a aparente contradição de ser a sociedade americana a que regista uma maior militância dos seus cidadãos nas causas sociais, ao mesmo tempo que se regista um progresso mais forte, e mais rápido, de formas severas de injustiça. Isso deve-se, segundo ele, à fraqueza do Estado e à fraqueza de organizações da sociedade civil e das classes profissionais com dimensão nacional, como é o caso dos Sindicatos que estão desactivados e desacreditados.

2.3.3. AS CONCEPÇÕES MARXISTAS

No título deste capítulo usamos propositadamente o plural. Não há uma concepção marxista da justiça espacial em sentido lato. Existem diferentes concepções que vão do direito à cidade (Lefebvre, 1968) à justiça territorial (Harvey, 1973). As posições dominantes, que normalmente identificamos com a concepção marxista, são as que promovem a defesa de uma concepção universal da justiça social. Há, no entanto, um traço comum às várias perspectivas que é o seguinte: não se pode obter justiça

³⁹ Os PSA são típicos das parcerias público privadas para a construção de megaprojectos em que além das habituais contrapartidas há uma participação pública nos lucros do empreendimento. Os LF são uma forma de captura da mais-valia gerada pelo desenvolvimento. Normalmente é cobrada aos promotores de novas áreas comerciais em empreendimentos recentemente construídos. Trata-se de uma mais-valia indirecta. A TIF captura o acréscimo de valor da propriedade numa determinada área. O valor obtido é distribuído por toda a área de acordo com critérios que favorecem os mais desfavorecidos. Parte destas verbas é destinada ao orçamento participativo.

sem erradicar as causas sociais da injustiça. Isso passará, inevitavelmente para os marxistas, pela substituição da sociedade capitalista.

Em termos gerais, na visão marxista, o objectivo é erradicar as causas profundas da desigualdade económica. Para os marxistas apenas com a alteração do tipo de sociedade, a substituição do capitalismo, se pode conseguir uma maior justiça, porque só dessa maneira será possível abolir a origem das desigualdades socioeconómicas.

Harvey considera (Fainstein, 2010,p.49), ser uma contradição nos termos falar de justiça e de cidade justa no contexto de uma sociedade capitalista.

“This is ... the point at which Fainstein’s conception of the Just City falters. From the start, it delimits its scope to acting within the existing capitalist régime of rights and freedoms and is thus constrained to mitigating the worst outcomes at the margins of an unjust system ... Fainstein’s emphasis on the discursive and inspirational role of the Just City avoids the necessity for outright conflict and struggle”⁴⁰

O conceito de Justiça para os marxistas esteve sempre muito centrado nas questões relacionadas com a distribuição dos rendimentos, dando origem a uma teoria da justiça redistributiva.

Harvey (1973) estudou os mecanismos que governam a redistribuição dos rendimentos num determinado sistema urbano. Segundo ele há um conjunto de factores determinantes de uma distribuição desigual. Ela resulta, em primeiro lugar, das alterações da forma urbana, determinante da imposição a diferentes grupos sociais de preços de acessibilidade e de custos de proximidade muito elevados.

“It should be self-evident that as we change the spatial form of city (by relocating housing, transport routes, employment opportunities, sources of pollution, etc) so we change the price of accessibility and the cost of proximity for any one household.”(p.56)⁴¹

Esta análise é feita do ponto de vista das famílias enquanto consumidoras. A acessibilidade, e o custo a ela associado, são, sobretudo, a acessibilidade às oportunidades de emprego, aos recursos e aos serviços sociais disponíveis na

⁴⁰ “ Este ... é o ponto no qual o conceito de cidade justa de Fainstein colapsa. Desde o inicio, delimita o seu raio de acção à actuação no quadro do regime capitalista de direitos e liberdades existente e limita-se a mitigar os piores resultados nas margens de um sistema injusto.... O ênfase de Fainstein no papel da Cidade Justa evita a necessidade um confronto e de uma luta abertos.” TdP

⁴¹ “Poderia ser evidente que tanto quanto nós mudarmos a forma espacial da cidade (relocalizando as habitações, as redes de transportes, as oportunidades de empregos, as fontes de poluição, etc.) também mudamos o preço da acessibilidade e o custo de proximidade para cada uma das famílias. TdP.

cidade. O seu acesso implica um custo, a necessidade de pagar um preço, e esse custo está directamente relacionado com o custo de vencer a distância e com o tempo gasto.

No caso dos custos de proximidade, o que está em causa são os custos associados ao facto de se estar próximo de alguma coisa, de que as pessoas não fazem qualquer tipo de uso, e que, pelo contrário, lhe pode impor custos. É o caso da proximidade às fontes de poluição. Harvey (1973) analisou, com particular destaque, os efeitos redistributivos da mudança de localização dos empregos e da habitação. Reflectindo sobre a situação americana, e a clássica separação entre a “inner city” e a “affluent suburbanitie”, tendo concluído ser,

“The process of relocation within the urban system has thus served to improve the options for the affluent suburbanite and cut down the possibilities for the low-income family in the inner city. This situation could be partly counteracted by transport policy, but by and large that policy has facilitated the existing trend rather than counteracted it. “ (p.62)⁴²

O facto de a oferta de habitação para as classes de menor rendimento ser inelástica e inflexível do ponto de vista da sua localização, leva o autor a dar ainda uma maior importância à política de transportes públicos. Mas, como ele próprio concluiu, as opções políticas favorecem mais a agudização dos desequilíbrios já existentes, acentuando os factores da desigualdade, do que possibilitam uma alteração das condições de desigualdade, no acesso aos bens e serviços públicos disponibilizados pela cidade.

Apesar de estar implícita nesta abordagem uma dimensão espacial, Harvey, como a generalidade dos marxistas, recusou durante muito tempo uma abordagem espacial do problema da injustiça. Apenas com Lefebvre a importância da produção do espaço ocupou um lugar central nas reflexões sobre a justiça espacial, com a introdução do conceito do direito à cidade. Mas seria redutor limitar as diferenças entre Lefebvre e os outros teóricos marxistas à importância do conceito de produção do espaço para a economia capitalista ou para a sobrevivência do capitalismo. O que está verdadeiramente em causa entre Lefebvre e os outros teóricos marxistas é a concepção acerca da evolução do capitalismo e da natureza da revolução. Essa

⁴² “ O processo de realocação dentro do sistema urbano serviu então para aumentar as opções para as classes afluentes suburbanas e cortar as possibilidades para as classes de menor rendimento do centro da cidade. Essa situação podia ser parcialmente minimizada pela política de transportes, mas ao contrário essa política estimulou essa tendência existente mais do que a contrariou.” TdP.

concepção de Lefebvre baseou-se na sua investigação, realizada nos anos quarenta do século passado, sobre a vida do dia-a-dia nas sociedades modernas e no seu crescente interesse na cidade e na vida urbana.

Busquet (2012), salienta aquilo que é inovador em Lefebvre, particularmente o facto de ele analisar e criticar o Estado e o modo de produção capitalista, destacando o aspecto político do espaço urbano, tanto como um instrumento político, como um potencial instrumento de mudança. Este foco na dimensão urbana conflituou com a tradicional visão dos marxistas.

“(...) A philosopher belonging to a party whose official doctrine denounced the exploitation and alienation of factory workers, Lefebvre thus hypothesized that day to day life is itself alienated and alienating, and that it is through daily life in particular that social relationships are reproduced, in the time outside of work and possibly, that it is also through daily life, among other things, that change and the proletarian revolution will be able to occur. (...)”⁴³(p.2)

Lefebvre enfatiza a dimensão política da produção do espaço. Trata-se de um produto político porque, como sabemos, ele é determinado por um conjunto de políticas públicas. Por outro lado o filósofo francês denunciava já nessa altura a aquisição de um valor de mercado pelo espaço urbano. Como consequência dessa passagem do valor de uso para o valor de mercado, o espaço passou a ser o local no qual se materializaram as desigualdades.

É no espaço urbano que o poder é conquistado e é nele o perdemos ou o conseguimos manter, através da importância das relações entre espaço e o desenvolvimento presentes nas representações sociais.

Lefebvre foi considerado um heterodoxo tendo rompido a sua ligação com o Partido Comunista. Em boa medida essa rotura deveu-se às insanáveis dúvidas suscitadas pela sua reflexão sobre o direito à cidade e sobre a produção do espaço. O facto de ter questionado o método marxista, e a forma como ele se pode ou não aplicar ao urbanismo, agravou o conflito. Questionar o método marxista e a sua aplicação ao urbanismo, foi igualmente feito por Harvey. Em ambos os casos, isso equivalia a

⁴³ “Um filósofo pertencendo a um partido cuja doutrina oficial denunciava a exploração e alienação dos trabalhadores fabris, Lefebvre teorizou que a vida do dia a dia é ela própria alienada e alienante, e que é através da vida do dia a dia, em particular que as relações sociais se reproduzem, no tempo fora do trabalho e possivelmente, que é também através da vida do dia a dia, entre outras coisas, que a mudança e a revolução proletária poderão acontecer (...)” TdP

assumir que Marx não tinha condições para poder prever a forma como a sociedade iria evoluir.

Segundo Lefebvre (1968), Marx não podia ter demonstrado que a urbanização e o urbano contêm o sentido da industrialização. Ele não podia prever que a produção industrial implicava a urbanização da sociedade, tornando o desenvolvimento urbano a problemática das sociedades contemporâneas. Essa é a contribuição teórica de Lefebvre que mais o afasta dos restantes pensadores marxistas mas é, simultaneamente, aquela que a realidade mais veio confirmar ao longo das décadas seguintes⁴⁴.

A reflexão de Lefebvre sobre a importância da produção do espaço levou-o a perceber como o capitalismo tinha sabido reconhecer quanto importante essa produção do espaço era para a sua sobrevivência.

“Capitalism as found itself able to attenuate – if not resolve – its internal contradictions for a century, and consequently, in the hundred years since the writing of Capital, it has succeeded in achieving “growth”. We cannot calculate at what price, but we do know the means: by occupying space, by producing space.” (Lefebvre, 1973. p.21)⁴⁵

Soja (2010) reconheceu, como nenhum outro, esta fundamental contribuição de Lefebvre. Segundo Soja, Lefebvre tinha razão ao reconhecer que a produção de espaço e em particular de espaço urbanizado foi crucial para a sobrevivência do sistema capitalista.

“The idea that the survival of capitalism depends fundamentally on the production of (predominantly urban) space is one of the strongest assertions of the significance of spatiality ever made by a prominent scholar” (Soja, 2010.p.98)⁴⁶

Não é possível compreender a evolução da sociedade capitalista actual, as crises que a assolaram e que repetidamente voltam com violência crescente, as desigualdades crescentes, sem recorrer a Lefebvre e à importância que ele atribuiu

⁴⁴ Ver 2.4.3. Social Versus Espacial. Pag. 44.

⁴⁵ “O capitalismo descobriu-se a si próprio capaz de atenuar – se não resolver – as suas contradições internas por um século e consequentemente, nos cem anos depois da escrita do Capital, ele teve sucesso na procura do crescimento. Não podemos calcular a que preço, mas devemos conhecer os meios: “ocupando espaço, produzindo espaço”.

⁴⁶ A tese de que a sobrevivência do capitalismo depende fundamentalmente da produção (predominantemente urbano) de espaço é um dos mais fortes significados de espacialidade alguma vez leaborado por um poeminente académico.” TDP

à produção do espaço, especificamente, mas não só, o espaço urbanizado, para a sobrevivência do capitalismo.

Lefebvre torna-se, por isso, particularmente importante quando queremos, no tempo presente, desenhar políticas públicas que promovam a equidade e o respeito pelos direitos urbanos dos cidadãos. Políticas que tenham um efeito transformador da sociedade, em que os cidadãos sejam actores das transformações e não apenas e só tristes consumidores.

2.3.4. A CONCEPÇÃO DE IRIS MARION YOUNG

Young (1990) começou por criticar os limites de um conceito universal de justiça espacial. Isso correspondeu a ignorar o individualismo rawlsiano que tinha nesse individualismo uma forte base para a construção da sua teoria universal da justiça.

Young afirmou, pelo contrário, não poderem os indivíduos ser considerados isoladamente na sociedade, porque se integram em grupos sociais nos quais é possível encontrar afinidades, determinantes do seu agrupamento, pese embora possam ser classificados como dinâmicos e heterogéneos.

Da mesma forma que recusa a posição de Rawls ela critica a concepção distributiva da justiça característica dos marxistas. Como se poderão distribuir segundo critérios qualitativos bens como a liberdade de expressão, interroga-se Young (Lehman-Frisch, 2009).

Na sua proposta é evidente a existência de uma clara consciência das limitações associadas a uma abordagem apenas socioeconómica da justiça, e à defesa de uma política justa capaz de abolir, por si só, a opressão sob todas as formas. A sua proposta baseia-se numa concepção da justiça capaz de reconhecer a alteridade e de propor uma política territorial atenta aos direitos dos grupos organizados pelas suas afinidades e não tanto por opções de base comunitária. Nesta perspectiva, uma mesma pessoa pode pertencer a diferentes grupos de acordo com as suas afinidades. As diferenças que fundamentam a identidade dos grupos não é fechada/hermética, ela resulta das interacções sociais e por isso é dinâmica. Desta forma dentro de grupos sociais podemos encontrar diferenças e mesmo conflitos potenciais (Gervais-Lambony, 2009).

Young distingue duas famílias de injustiças espaciais: a dominação que impede certos grupos sociais de fazerem escolhas e a opressão que impede certos grupos sociais de adquirir os meios de fazer essas escolhas. Na concepção da autora toda a opressão implica uma dominação embora a inversa não seja verdadeira. A opressão manifesta-se sob cinco formas que podem ou não combinar-se:

- A exploração. Corresponde à opressão das classes sociais desfavorecidas. Não apenas as classes que não beneficiam de um adequado rendimento pelo seu trabalho, mas também aquelas excluídas dos processos de tomada de decisão, impedidas de fazer escolhas sobre o seu modo de vida:

“The central insight expressed in the concept of exploitation, then, is that this oppression occurs through a steady process of the transfer of the results of the labor of one social group to benefit another. The injustice of class division does not consist only in the distributive fact that some people have great wealth while most people have little. Exploitation enacts a structural relation between social groups. Social rules about what works is, who does what for whom, how work is compensated, and the social process by which the results of work are appropriated operate to enact relations of power and inequality. These relations are produced and reproduced through a systematic process in which the energies of the have-not are continuously expended to maintain and augment the power, status, and wealth of the haves.”(Young, 1990, p.49)⁴⁷

- A marginalização. Inclui todos os que por estarem fora do mundo do trabalho são excluídos do funcionamento da sociedade. Inclui os desempregados, os velhos, os sem-abrigo, aqueles que perderam mesmo a auto-estima apesar de poderem beneficiar de uma forma de remuneração que lhes permita sobreviver.

- A ausência de Poder. Inclui todos os que estão excluídos de qualquer tomada de decisão. Excluídos por razões espaciais, pelo seu local de trabalho ou pelo seu local de residência.

- O Imperialismo cultural. É o processo pelo qual um determinado grupo é tornado invisível.

⁴⁷ “ A ideia central contida no conceito de exploração, é a de que essa opressão concretiza-se através de um processo efectivo de transferência dos resultados do trabalho de um grupo social em benefício de outro. A injustiça da divisão de classes não consiste apenas na questão distributiva de algumas pessoas terem uma enorme riqueza enquanto a maioria são pobres. A exploração representa uma relação estrutural entre grupos sociais. As regras sociais acerca do que é o trabalho, quem faz o quê para quem, como é compensado o trabalho, e sobre o processo social pelo qual os resultados do trabalho são apropriados operam para determinar as relações de poder e desigualdade. Essas relações são produzidas e reproduzidas através de um processo sistemático no qual as energias dos que nada têm são continuamente dispendidas para manter e aumentar o poder, estatuto, e riqueza dos que têm tudo.” Tradução do próprio.

“Cultural imperialism involves the universalization of a dominant group’s experience and culture, and its establishment as the norm. Some groups have exclusive or primary access to (...) the means of interpretation and communication in a society. As a consequence, the dominant cultural products of the society, that is, those most widely disseminated, express the experience, values, goals, and the achievements of these groups.”(Young, 1990, p.59)⁴⁸

- A Violência. Trata-se da violência exercida sobre um grupo. A violência como prática social, eventualmente considerada como aceitável, por exemplo, quando incide sobre as minorias étnicas.

A partir desta reflexão de Young uma situação social poderá ser considerada injusta quando um grupo de cidadãos é vítima de pelo menos uma destas formas de opressão.

Harvey reflectiu sobre as propostas de Young tendo considerado que elas possibilitam-nos actuar quando confrontados com uma situação concreta. No entanto, recusa a ideia da não universalidade já que, no seu modelo, busca-se uma nova ordem global que substituirá a actual ordem global capitalista. Harvey acrescenta às cinco formas de opressão propostas por Young uma nova forma de opressão que é a opressão ambiental. Segundo o autor essa opressão exerce-se, sobretudo, sobre as gerações futuras e resulta da degradação, para ele irreversível, do ambiente.

2.3.5. A CONCEPÇÃO LIBERTARISTA DE ROBERT NOZICK

Como atrás referimos não concordamos com a omissão da corrente libertarista quando se trata de discutir as questões da justiça, ainda que a discussão incida sobre a justiça espacial. Existindo um consenso acerca das consequências que a adopção de uma perspectiva política muito marcada por esta concepção filosófica provocaram na sociedade contemporânea, de que emerge a extrema agudização da desigualdade, não faz a nosso ver, sentido ignorar Nozick e os seus seguidores. O seu libertarismo fundamental, por oposição ao libertarismo instrumental de Hayek e Friedman, assenta numa concepção moral da pessoa humana nos termos de uma concepção de autopropriedade que se inspira nas ideias de Locke.

⁴⁸ “O imperialismo cultural envolve a universalização da experiência e da cultura de um grupo dominante, e o seu estabelecimento como a norma. Alguns grupos têm acesso exclusivo ou prioritário (...) aos meios de interpretação e de comunicação na sociedade. Em consequência, os produtos culturais dominantes da sociedade, isto é, aqueles mais amplamente disseminados. Expressam a experiência, valores, interesses, e as conquistas desses grupos.” Tradução do próprio.

Como refere Thomas Nagel, no prefácio ao livro de Nozick, o filósofo americano recusa existir alguma razão moral que nos obrigue a mitigar a desigualdade económica e social. Dessa forma a acção do Estado, ou de qualquer instituição política, no sentido de impor regras que colidam com os direitos naturais dos indivíduos são claramente negados. Nozick defende um estado mínimo por oposição quer à ausência do Estado, e ao conseqüente anarquismo, ou por oposição ao Estado social, com funções redistributivas, à maneira de Rawls.

A sua obra de referência – *Anarchy, State, and Utopia* - tem no título a identificação desta estrutura. Anarquia, que corresponde à primeira parte da sua reflexão e à defesa do Estado mínimo. Estado, que corresponde à parte dedicada a fazer uma crítica impiedosa do Estado Social e das teorias distributivas de Rawls. Por fim Utopia permite ao autor apresentar o seu estado mínimo como um enquadramento para a utopia. Na primeira parte do livro Nozick descreve a estrutura de um estado mínimo e justifica a sua necessidade, por comparação com o estado da natureza de Locke. Trata-se, de acordo com a leitura de João Rosas(2009), de evoluir do estado da natureza defendido por Locke, com os seus problemas de insegurança, para um estado mínimo que permita minimizar esses problemas e defender melhor a autopropriedade individual.

Locke, cuja teoria da natureza, é anterior à existência do Estado Civil, propunha a celebração de um contrato social que permitia a legitimação do estado civil. Nozick defende uma solução diferente: admite que os cidadãos se possam livremente associar em associações protectoras que garantam a sua segurança. Estabelece depois a evolução dessas associações protectoras para uma associação protectora dominante num determinado território. Questiona-se depois se essa associação protectora será, ou não, um Estado.

“There are at least two ways in which the scheme of private protective associations might be thought to differ from a minimal state, might fail to satisfy a minimal conception of a state: (1) it appears to allow some people to enforce their own rights, and (2) it appears not to protect all individuals within its domain. Writers in the tradition of Max Weber treat having a monopoly on the use of force in a geographical area, a monopoly incompatible with private enforcement of rights, as crucial to the existence of a state. (Nozick, 1974.p.22-23)⁴⁹

⁴⁹ “ Há pelo menos duas maneiras em que se pode pensar que o esquema das associações de protecção difere de um estado mínimo, que pode ser incapaz de satisfazer uma concepção mínima do estado: (1) parece possibilitar a algumas pessoas para fazerem valer os seus próprios direitos, e (2) parece não proteger todos os indivíduos no

Como conclui João Rosas, a agência protectora dominante

“Pode garantir satisfatoriamente os direitos individuais ao proteger todos os indivíduos contra o uso indevido da força, o roubo, a fraude e o incumprimento dos contratos. A instabilidade inicial do estado de natureza está resolvida, com vantagem para a segurança dos direitos dos indivíduos.” (Rosas, 2009.p.xl)

Estando claro que no centro da filosofia do filósofo americano está a defesa da propriedade privada, e do direito a usufruir, sem restrições, dessa propriedade, percebe-se que no centro da sua teoria da justiça esteja a teoria da titularidade dos haveres. Na segunda parte do seu livro além de criticar o Estado social proposto por Rawls, defende o seu estado mínimo, apresentando essa teoria da titularidade.

“The subject of justice in holdings consists of three major topics. The first is the original acquisition of holdings, the appropriation of unheld things. (...)The second topic concerns the transfer of holdings from one person to another. (...) the third major topic under justice in holdings: the rectification of injustice in holdings.”(Nozick, 1974.p.150-152)⁵⁰

Esta teoria da titularidade, segundo Rosas, assenta numa reinterpretação da restrição lockiana que obrigava alguém que adquiria um bem, que antes não pertencia a ninguém, a deixá-lo suficientemente bom para que os outros o pudessem utilizar no futuro.

“No pensamento nozickiano, a restrição lockiana passa a significar que qualquer aquisição é moralmente permissível desde que não prejudique ninguém. Esta interpretação da restrição é extremamente plástica e permite justificar, por exemplo, a aquisição de recursos naturais até agora inexplorados, ou para dar outro exemplo particularmente significativo, a apropriação de patentes médicas por tempo indefinido (para além daquilo que permite o próprio Direito Internacional). Com efeito quem acede a novo recurso a que ninguém conseguia antes aceder, ou cria uma patente que ninguém antes tinha criado, não está a prejudicar ninguém, não está a deixar ninguém pior, e por isso tem o direito pleno ao seu haver.” (Rosas, 2009.p.xlII)

Como reacção a este aspecto da teoria da titularidade surgiram filósofos⁵¹ que são considerados como “libertaristas de esquerda”, passe a contradição nos termos, que recusam poder a defesa da autopropriedade legitimar a posse dos recursos naturais.

interior do seu domínio. Autores na tradição de Max Weber consideram crucial para a existência de um estado ter o monopólio do uso da força numa área geográfica, monopólio incompatível com a aplicação privada dos direitos.” TdP.

⁵⁰ A questão da justiça nos haveres consiste em três tópicos principais. O primeiro é a aquisição original de haveres, a apropriação de coisas que não são posse de alguém. (...) O segundo refere-se à transferência de haveres entre uma pessoa e outra (...) o terceiro tópico principal da injustiça nos haveres: a rectificação da injustiça nos haveres.” TdP

⁵¹ Hillel Steiner e Michel Otsuka, entre outros.

Relativamente ao confronto entre Nozick e Rawls, e às suas críticas aos ideais marxistas, iremos abordá-lo no âmbito dos grandes debates que nos propomos analisar de seguida.

2.4. OS GRANDES DEBATES

O debate sobre a justiça espacial veio permitir questionar um conjunto de abordagens do problema da justiça. Até à introdução do conceito no debate académico a discussão estava organizada em torno do conceito de justiça social.

2.4.1. A QUESTÃO UNIVERSAL: INDIVIDUALISTAS VERSUS MARXISTAS

Quer os individualistas quer os marxistas estão comprometidos com uma visão universalista da justiça. A grande clivagem entre eles é a que separa os que aspiram a uma justiça social de base igualitária e aqueles que lutam por uma maior equidade, sem aspirar a um igualitarismo que, aliás, consideram inalcançável. Refira-se a este propósito a polémica entre Rawls (1969) e Harvey (1973) despoletada pelo primeiro, quando publicou um trabalho em que reflectia de forma crítica sobre a justiça distributiva:

“The basic structure of the social system affects the life prospects of typical individuals according to their initial places in society... The fundamental problem of distributive justice concerns the differences in life-prospects which come about in this way. We ... hold that these differences are just if and only if the greater expectations of the more advantaged, when playing a part in the working of the social system, improve the expectations of the least advantaged. The basic structure is just throughout when the advantage of the more fortunate promoted the well-being of the least fortunate. (...) If law and government act effectively to keep markets competitive, resources fully employed, property and wealth widely distributed over time, and to maintain the appropriate social minimum, then if there is equality of opportunities underwritten by education for all, the resulting distribution will be just.”(Rawls, 1969, citado em Harvey (1973, p.109)⁵²

Esta teorização levou Harvey (1973) a ironizar afirmando poderem os marxistas defender, como única esperança para aplicar as teorias de Rawls, um tipo de

⁵² A estrutura básica do sistema social afecta as perspectivas de vida dos cidadãos comuns de acordo com o seu lugar inicial na sociedade...o problema fundamental da justiça distributiva relaciona-se com as diferenças nas perspectivas de vida que são determinadas por essa via. Nós... pensamos que essas diferenças são justas se, e apenas se, as grandes expectativas dos mais afortunados, quando desempenham um papel no funcionamento do sistema social, melhoram as expectativas dos menos afortunados. (...) Se a lei e o governo agem de forma efectiva para manter os mercados competitivos, os recursos completamente utilizados, a propriedade e a riqueza amplamente distribuídos ao longo do tempo, e mantêm o adequado minimum social, então, se existir equidade de oportunidades suportadas pela educação para todos, os resultados distributivos serão justos.”TdP.

sociedade em que os mais desfavorecidos tivessem a última palavra, o que só seria possível recorrendo à ditadura do proletariado.

“(...) the problem then, is to find a social, economic and political organization in which this condition is attained and maintained. Marxists would claim, with considerable justification, that the only hope for achieving Rawls’ objective would be to ensure the least fortunate always has the final say. From Rawls’ initial position it is not difficult by a fairly simple logical argument to arrive at a “dictatorship of the proletariat” type of solution (...)” (Harvey, 1973, p.109)⁵³

Este debate prolongou-se ao longo das décadas seguintes muitas vezes por interpostos protagonistas.

2.4.2. A CRÍTICA LIBERTARISTA AO ESTADO SOCIAL

O libertarianismo de Nozick foi construído como uma resposta filosófica à teoria da justiça de Rawls e à sua defesa do Estado Social com funções distributivas. Nada chocava mais Nozick do que essa função distributiva que colidia frontalmente com a sua teoria da titularidade. Distribuir é um conceito incompreensível para quem nega a existência de qualquer razão moral para agir no sentido de mitigar a desigualdade económica e social. No início do capítulo do seu livro dedicado à Justiça Distributiva, Nozick (1974) começa por reflectir sobre o conceito de distribuição. Diz ele que:

“The term “distributive justice” is not a neutral one. Hearing the term distribution most people presume that something or mechanism uses some principle or criterion to give up a supply of things. (...) There is no central distribution, no person or group entitled to control all the resources, jointly deciding how they are to be doled out. What each person gets, he gets from others who give him in exchange for something, or as a gift. In a free society, diverse persons control different resources, and new holdings arise out of the voluntary exchanges and actions of persons.” (p.151)⁵⁴

Quase de seguida o autor recorda estar a falar dos haveres das pessoas e de um princípio de justiça nos haveres. Nesse sentido entende que qualquer defensor da teoria da titularidade consideraria aceitável uma distribuição que fosse resultado de uma troca voluntária entre as partes. A existência de um estado com a competência

⁵³ “O problema é, então, encontrar uma organização social, económica e política na qual esta condição seja alcançada e mantida. Os marxistas poderiam reclamar, com uma considerável justificação, que a única esperança para alcançarem os objectivos de Rawls seria assegurar que os menos afortunados teriam sempre a última palavra. A partir da posição inicial de Rawls não é difícil através de um argumentação simples e justa chegar a uma solução do tipo da “ditadura do proletariado.” TdP

⁵⁴ “ O termo “justiça distributiva” não é neutro. Ao ouvir o termo distribuição muitas pessoas presumem que alguma coisa ou mecanismo recorre a certos princípios ou critérios para distribuir um acréscimo de bens (...) Não há distribuição central, nenhuma pessoa ou grupo com poder para controlar todos os recursos, decidindo conjuntamente como se deve reparti-los. O que cada pessoa obtém, ela recebe-o de outros que lho dão em troca de qualquer coisa, ou como um presente. Numa sociedade livre, pessoas diferentes controlam diferentes recursos, e novas titularidades resultam das trocas voluntárias e das acções das pessoas.” TdP.

de efectuar essa distribuição, mesmo que não desejada pelos titulares dos haveres, suscita o seu desacordo e uma critica à posição de Rawls:

“(…) Indeed, Rawls’ position on inequalities requires that separate contributions to joint products be isolable, to some extent at least. For Rawls goes out of his way to argue that inequalities are justified if they serve to raise the position of the worst-off group in the society, if without the inequalities the worst-off group would be even more worse off. These serviceable inequalities stem, at least in part, from the necessity to provide incentives to certain people to perform various activities or fill various roles that not everyone can do equally well. (...) But to whom are the incentives to be paid? To which performers of what activities? (p.188)⁵⁵

A crítica da conexão entre a cooperação social e a justiça distributiva proposta por Rawls leva-o à discussão da famosa “posição original” e do “véu de ignorância” a partir do qual cada um escolhia os princípios de justiça, sem que alguém pudesse escolher princípios que favorecessem a sua posição futura.

“Since everyone’s well-being depends upon a scheme of cooperation without which no one could have a satisfactory life, the division of advantages should be such as to draw forth the willing cooperation of everyone taking part in it, including those less well situated. The two principles mentioned seem to be a fair agreement on the basis of which those better endowed or more fortunate in their social position ... could expect the willing cooperation of others when some workable scheme is a necessary condition of the welfare of all.”(Rawls, 1971. p.15)⁵⁶

Questionando a neutralidade do princípio da diferença Nozick(1974) questiona a sua simetria, isto é se o princípio é neutro entre os mais e os menos bem dotados.

“Perhaps the symmetry is upset if one asks how much each gains from the social cooperation. This question must be understood in two ways. How much do people benefit from social cooperation, as compared to their individual holdings in a non cooperative scheme? (...) Or, alternatively, how much does each individual gain from general social cooperation, as

⁵⁵ “Na verdade, a posição de Rawls acerca das desigualdades obriga a que as contribuições distintas para a produção sejam isoladas, pelo menos até certo ponto. Rawls esforça-se por demonstrar, mais do que seria de esperar, que as desigualdades são justificadas se servirem para melhorar a posição do grupo que está em piores condições na sociedade, que sem as desigualdades o grupo em piores condições estaria ainda pior do que está. Estas desigualdades úteis resultam, pelo menos em parte, da necessidade de fornecer incentivos a certas pessoas para realizarem diversas actividades ou cumprir diversos papéis que nem todos podem desempenhar igualmente bem (...) Mas a quem se deve pagar os incentivos? A que realizadores de quais actividades?

⁵⁶ “Como o bem-estar de todos depende de um esquema de cooperação sem o qual ninguém pode ter uma vida satisfatória, a divisão das vantagens deve ser tal que estimule a cooperação voluntária de todos os que nela participam, incluindo os que não estão bem situados. (...) Os dois princípios mencionados parecem um acordo justo com base no qual os mais bem dotados ou mais afortunados na sua posição social (...) poderiam esperar a cooperação voluntária dos outros quando um esquema praticável é uma condição necessária do bem-estar de todos.”TdP.

compared, not with no cooperation, but with more limited cooperation?
(p.193)⁵⁷

Para concluir que

“(...) what follows from this conclusion? I do not mean to imply that the better endowed should get even more than they get under the entitlement system of general social cooperation. What does follow from the conclusion is a deep suspicion of imposing, in the name of fairness, constraints upon voluntary social cooperation (and the set of holdings that arises from it) so that those already benefiting most from this general cooperation benefits even more!) (p.194)⁵⁸

Nozick discute e critica a justiça distributiva que, na perspectiva de Rawls, tem como prioridade os indivíduos que vivem em sociedade desiguais e a necessidade social de dar uma resposta às necessidades dos mais desfavorecidos. Propõe em alternativa um debate colocando no centro os indivíduos e os seus haveres. A sua argumentação é construída em defesa do direito de propriedade e do direito dos mais favorecidos a usufruírem como quiserem dos seus haveres, sem que alguma obrigação social ou moral os possa obrigar a usufruir menos do que o máximo que possam obter. Por essa razão ele conclui que:

“The system of entitlements is defensible when constituted by the individual aims of individual transactions. No overarching aims needed, no distributional pattern is required.” (p.159)⁵⁹

Não estamos perante uma teoria da justiça que seja uma alternativa à teoria rawlsiana. Pelo contrário, trata-se de justificar o egoísmo social e a desigualdade, ainda que extrema, como algo natural e que não deve ser corrigido. Nozick assume que a sociedade é constituída pelos “winners and losers” e que isso é algo que nenhuma entidade deve tentar contrariar. Na prática esta proposta filosófica que o autor concretiza na sua obra é o corpo doutrinário fundamental daquilo que ficou conhecido como neoliberalismo que ainda hoje domina a economia global. Não se trata, como defende Brawley (2009), referindo-se a Brown (2006), de defender o

⁵⁷ “Talvez a simetria seja perturbada se alguém pergunta quanto cada um ganha com a cooperação social. Esta questão deve ser entendida em duas direcções. Quanto é que as pessoas beneficiam com a cooperação, comparando com os seus haveres numa esquema não cooperativo.(...) Ou, alternativamente, quanto ganha cada individuo com a cooperação social geral, comparando, não com a não cooperação, mas com uma cooperação mais limitada.” TdP

⁵⁸ “ O que se segue desta conclusão? Não pretendo sugerir que os mais bem dotados devam obter ainda mais do que obtêm no sistema de titularidade da cooperação social geral. O que realmente se segue da conclusão é uma profunda suspeita da imposição, em nome da equidade, de restrição à cooperação social voluntária (e ao conjunto dos haveres que dela resultam) de tal forma que aqueles que mais beneficiam dessa cooperação geral ainda mais beneficiem.” TdP

⁵⁹ “ O sistema da titularidade é defensável quando constituído pelos objectivos individuais de transacções individuais. Nenhum objectivo global é necessário, nenhum padrão de distribuição é exigido.”TdP

neoliberalismo como um conjunto de práticas económicas inspiradas no Mercado livre:

(...) Wendy Brown approaches neoliberalism not primarily as a set of free-market economic policies that dismantle the institutions of welfare states, nor as a political-economic reality, but—following Foucault—as a specific form of “political rationality,” a specific kind of “normative political reason [that organizes] the political sphere, government practices, and citizenship.” Neoliberalism is a constructivist project; it endeavours to create the world it claims already exists. It not only aims to govern society in the name of the economy, but also actively creates institutions that work to naturalize the extension of market rationality to all registers of political and social life.(...)”(Brawley,2009.p.2)⁶⁰

O neoliberalismo procura estabelecer as condições sob as quais o estado controla as pessoas sem ser responsável por elas. Os cidadãos são estimulados a tornarem-se empreendedores, responsáveis únicos pelo seu “destino”, convidados a gerirem o seu próprio bem-estar através da prudente aplicação de uma suposta racionalidade. Este tipo de egoísmo social tem um marcado carácter anti-democrático que se reflecte, pela sua dominância, na esfera da organização política da sociedade, minando os seus fundamentos democráticos. Através da recusa de qualquer ideia de justiça redistributiva, as desigualdades sociais são radicalmente despolitizadas ao mesmo tempo que é estimulada uma crescente tolerância para com os seus efeitos mais devastadores.

(...) In addition, neoliberalism represents a radical “de-politicization” of structural inequality, along with an increased tolerance for it. Social inequalities are not seen as structural or political problems, but are rather seen to be the result of imprudent choices individuals have made, without regard to anything that might constrain those choices.(...)” (ibid.p.3)⁶¹

2.4.3. SOCIAL VERSUS ESPACIAL

O primeiro grande debate que colocou em confronto os que defendem uma concepção social da justiça e aqueles que defendem uma concepção espacial, deu-

⁶⁰ “Wendy Brown aborda o neoliberalismo não em primeiro lugar como um conjunto de políticas económicas típicas do mercado livre que desmantelaram as instituições do estado social, nem como uma realidade político-económica, mas – seguindo Foucault – como uma forma específica de “racionalidade política”, uma forma específica de “razão político normativo que organiza a esfera política, práticas governativas, e a cidadania. Neoliberalismo é um projecto construtivista; ele trabalha para criar o mundo que reclama já existir. Ele não apenas deseja governar a sociedade em nome da economia, mas também proactivamente cria instituições que trabalham para naturalizar e estender a racionalidade do mercado a todos os registos da vida política e social.” TdP

⁶¹ “Acrescentando o facto de o neoliberalismo representar uma despolitização radical da desigualdade estrutural, juntamente com uma crescente tolerância com ela. As desigualdades estruturais não são vistas como problemas estruturais ou políticos, mas são normalmente vistos como sendo o resultado de escolhas imprudentes que os indivíduos fizeram, sem qualquer relação para qualquer coisa que possa ter condicionado essas escolhas (...)” TdP

se, paradoxalmente, dentro do campo marxista. Esse debate foi protagonizado por Harvey e Lefebvre e, resultou, num primeiro momento, da publicação do “Droit à la Ville” por Lefebvre (1968). As ideias aí defendidas, e a posterior contestação protagonizada por Harvey (1973), com a publicação do seu livro “Social Justice and the City”, lançaram o debate. Mais tarde, em 1974, Lefebvre publicou uma outra obra tão ou mais importante para este debate: “La production de L’espace”⁶².

Para Harvey, o urbanismo deve ser entendido como um conjunto de relações sociais que reflectem as relações estabelecidas na sociedade como um todo. Do seu ponto de vista, o urbanismo permite-nos, no limite, resolver os problemas gerados na cidade, resultantes de uma desigual redistribuição dos recursos e de uma desigual apropriação da riqueza nela gerada. Mas não nos ajuda a construir cidades livres desses problemas, já que eles apenas são susceptíveis de serem globalmente solucionados, no contexto da resolução dos problemas gerais da sociedade.

O autor interrogou-se sobre o que ganhámos com a utilização dos métodos de Marx na investigação urbana. O autor admitiu que apenas Lefebvre produzira uma obra que permitia tentar responder à questão assim colocada. Como vimos anteriormente, para Lefebvre, Marx não podia ter demonstrado que a urbanização e o urbano continham o sentido da industrialização. Ele não podia ter previsto que a produção industrial implicava a urbanização da sociedade, tornando o desenvolvimento urbano a problemática das sociedades capitalistas contemporâneas.

“Marx n’a pas montré (en son temps, il ne le pouvait pas) que l’urbanisation et l’urbain contiennent le sens de l’industrialisation. Il n’a pas vu que la production industrielle impliquait l’urbanisation de la société, et que la maîtrise des potentialités de l’industrie exigeait des connaissances spécifiques concernant l’urbanisation. La production industrielle, après une certaine croissance, produit l’urbanisation; elle en fournit les conditions, elle en ouvre les possibilités. La problématique se déplace et devient celle du développement urbain. (Lefebvre, 1968,p.78)⁶³

Há, a propósito da importância do desenvolvimento urbano, uma diferença fundamental entre Harvey e Lefebvre e que é assumida por Harvey (1973, p.311)

⁶² “A Produção do Espaço” TdP

⁶³ “Marx não mostrou (no seu tempo, ele não o podia fazer) que a urbanização e o urbano continham o sentido da urbanização. Ele não percebeu que a produção industrial implicava a urbanização da sociedade e que a matriz das potencialidades da indústria exigiam conhecimentos específicos relacionados com a urbanização. A produção industrial, após um certo crescimento, produziu a urbanização; ela forneceu as condições, ela abriu as possibilidades. A problemática deslocou-se e tornou-se a do desenvolvimento urbano” TdP.

"Lefebvre asserts that urbanism now dominates industrial society. He arrives at this position through construction by negation. The use of such a dialectical device provides a hypothesis. It does not constitute a proof. And I do not believe the hypothesis can at this point in history be substantiated."⁶⁴

Esta declaração de Harvey é o contraponto de uma das conclusões mais importantes da obra do filósofo e sociólogo francês e afasta-o, desde então, das posições de Lefebvre (1968), que considerava, contrariamente aos marxistas da sua época, que, por exemplo, os problemas da habitação, que tinham sido tratados por Hegel, eram insuficientes para nos possibilitar uma reflexão transformadora sobre a sociedade urbana. Queria isto dizer que, apesar de ser a habitação uma das mais importantes políticas públicas, a sua análise revelava-se insuficiente, quando nos propúnhamos reflectir e agir sobre a cidade.

"La question du logement sont urgence dans les conditions de la croissance industrielle ont d'abord masqué et masquent encore les problèmes de la ville. Les tacticiens politiques, attentifs surtout à l'immédiat, n'ont vu et n'y ne voient guère que cette question. Lorsque les problèmes d'ensemble ont émergé, sous le nom d'urbanisme, on les a subordonnés à l'organisation générale de l'industrie " (p.74)⁶⁵

"La société urbaine, ensemble d'actes se déroulant dans le temps, privilégiant un espace (site, lieu) et privilégiés par lui, tour à tour signifiants et signifiés, a une logique différente de celle de la marchandise. C'est un autre monde. L'urbain se fonde sur la valeur d'usage."(p.80)⁶⁶

Há a dimensão do tempo e a dimensão espacial. Há essa dimensão do urbano enquanto valor de uso por oposição ao valor de troca. Há a importância do espaço público, lugar de nascimento, de refundação e reinvenção do urbano, lugar do debate democrático e da revolução urbana. Lefebvre, quando reflecte sobre a sobrevivência do capitalismo fá-lo numa perspectiva optimista, como refere Soja (2010, p.99).

"(...) The dialectic is back on the agenda. But it's no longer Marx's dialectic, just as Marx's was no longer Hegel's... The dialectic today no longer clings to historicity and historical time or to a temporal mechanism such as "thesis-antithesis-synthesis" or "affirmation-negation-negation of the

⁶⁴ " Lefebvre assegura que o urbanismo domina actualmente a sociedade industrial. Ele chega a esta posição através da construção pela negação. Para utilizar este utensílio dialéctico disponibiliza uma hipótese. Não constitui uma prova. E eu não acredito que a hipótese possa, nesta altura da história, ser sustentável." TdP.

⁶⁵ "A questão do alojamento e a sua urgência nas condições de crescimento industrial encobriram e continuam a encobrir os problemas da cidade. Os tácticos políticos, atentos sobretudo ao imediato, não viram e já não vêem para lá desta questão. Desde que os problemas de conjunto emergiram sob o nome de urbanismo, foram subordinados à organização geral da indústria." TdP

⁶⁶ A sociedade urbana, conjunto de actos que decorrem no tempo, privilegiando um espaço (sítio, local) e sendo privilegiado por ele, frente a frente símbolos e significados, tem uma lógica diferente da das mercadorias. É um outro mundo. O urbano funda-se sobre o valor de uso." TdP.

negation"... To recognize space, to recognize what "takes place" there and what it is used for, is to resume the dialectic; analysis will reveal the contradictions of space. (Lefebvre, 1976. P.14-17).⁶⁷

Esse optimismo reforça a sua conceptualização do direito à cidade e ajuda-nos a compreender a problemática do urbano na obra de Lefebvre

"The right to the city, complemented by the right to difference and the right to information, should modify, concretize and make more practical the rights of the citizen as an urban dweller and user of multiple services. It would affirm, on the one hand, the right of users to make known their ideas on the space and time on their activities in the urban area: it would also cover the right to the use of the center, a privileged place, instead of being dispersed and stuck into ghettos (for workers, immigrants, the "marginal" and even for the "privileged" (Lefebvre, 1996.p.34)⁶⁸

O ponto de vista de Harvey mantém-se inalterado durante muito tempo, e serve de pedra de toque a grande parte das polémicas futuras, nomeadamente aquelas que mais recentemente travou com Fainstein (2010). É este ponto de vista que encontramos quando analisamos a forma como ele critica e (des)valoriza a contribuição de Iris Marion Young para o debate sobre a justiça espacial. Deve-se a Harvey(1973) o conceito de "territorial justice" que viria a abandonar, evoluindo posteriormente para o conceito de "urbanization of injustice" (Soja,2010).

Lefebvre, pelo contrário, identificou desde cedo a especulação fundiária como a única lei de um crescimento simultaneamente urbano e não urbano. Reconhecia que se estava perante um ponto crítico decisivo, um momento em que as formas tradicionais de uso do solo, particularmente a produção agrícola, mas também a própria construção da paisagem, cediam o passo a novas actividades com um maior valor de troca, particularmente a produção industrial.

A ideia fundamental, presente na obra de Lefebvre, de que o direito à cidade não se esgota no acesso ao usufruto daquilo que a cidade tem para nos oferecer - o que remetia apenas e só para uma minimização ou mesmo abolição dos custos de acessibilidade e de proximidade - mas inclui o poder de participar/decidir sobre a

⁶⁷ " A dialéctica está de volta na agenda. Mas não é mais a dialéctica de Marx, tal como a de Marx não era a de Hegel. ... A dialéctica hoje não está agarrada à historicidade e ao tempo histórico, ou a um mecanismo temporal tal como " tese- antítese - síntese" ou "afirmação – negação - negação da negação" ... Para reconhecer o espaço, para reconhecer o que acontece no espaço e para que é usado, é retomar a dialéctica; análise revelará as contradições do espaço."

⁶⁸ O direito à cidade completado pelo direito à diferença e o direito à informação, devem modificar, concretizar e tornar mais práticos os direitos dos cidadãos como urbanos e utilizadores dos múltiplos serviços. Isso afirmará, por um lado, o direito dos cidadãos a defenderem as suas ideias sobre o espaço e o tempo nas suas actividades na área urbana. Isso também abrangerá o direito a usar o centro, um lugar privilegiado, em vez de serem dispersados e presos em guetos (para trabalhadores, imigrantes, marginais e até para privilegiados). TdP

construção da própria cidade é mais tarde retomada por Harvey (2005), e não é contestada pela generalidade dos teóricos que debatem a questão da justiça espacial (Marcuse (2011), Soja(2010), Fainstein(2010)).

Este poder de participar na construção da cidade é evidenciado por Lefebvre a propósito da Comuna em Paris depois de 1848. O autor descreve a estratégia da burguesia emergente para expulsar os proletários do centro da cidade e as consequências que esse facto terá.

“Au cours du XIX siècle, la démocratie d’origine paysanne dont l’idéologie animait les révolutionnaires, aurait pu se transformer en démocratie urbaine. Ce fut et c’est encore pour l’histoire un des sens de la Commune. Comme la démocratie urbaine menaçait les privilèges de la nouvelle classe dominante, celle-ci l’empêcha de naître. Comment? En expulsant du centre urbain et de la ville elle-même le prolétariat, en détruisant “l’urbanité”.(1968,p 13) ⁶⁹

Devemos insistir nesta mudança nas posições relativas entre Harvey e Lefebvre⁷⁰. Se inicialmente Harvey (1973) articulou de forma coerente as suas convicções sobre a dimensão social da injustiça desvalorizando a possibilidade de, no contexto do sistema capitalista, ser possível construir cidades justas, veio mais tarde a aproximar-se da posição de Lefebvre. Este distinguiu sempre o valor de uso do valor de troca. A cidade é em si mesma valor de uso: as ruas, as praças, os edifícios e os monumentos, a festa urbana. Mas, também valor de troca, com a sua orientação para o comércio, para as trocas, para os produtos.

“ La ville et la réalité urbaine relèvent de la valeur d’usage. La valeur d’échange, la généralisation de la marchandise par l’industrialisation tendent à détruire en se la subordonnant la ville et la réalité urbaine, refuges de la valeur d’usage, germes d’une virtuelle prédominance et d’une revalorisation de l’usage.”(1968, p.4)⁷¹

Um outro debate mais recente foi o que opôs Soja a Marcuse. Esse debate permite-nos perceber quais os argumentos que separam os que entendem ser a justiça espacial uma variante do conceito mais amplo da justiça social (Marcuse), e

⁶⁹ “ No decurso do séculoXIX, a democracia de origem proletária cuja ideologia animava os revolucionários, tinha podido transformar-se numa democracia urbana. Esse foi e é ainda historicamente um dos sentidos da Comuna. Como a democracia urbana ameaçava os privilégios da nova classe dominante, esta impediu-a de nascer. Como? Expulsando do centro urbano e da própria cidade, o proletariado, destruindo a urbanidade.” TdP

⁷⁰ Voltaremos mais tarde a propósito do direito à cidade à análise da posição destes dois teóricos marxistas tão próximos e tão afastados entre si.

⁷¹ “A cidade e a realidade urbana relevam do valor de uso. O valor de troca, a generalização da mercadoria pela industrialização, ao subordinarem a cidade e a realidade urbana, tendem a destruí-las enquanto refúgios do valor de uso, germes de um predomínio virtual e de uma revalorização do uso” TdP.

daqueles que defendem ser a dimensão espacial da injustiça, fundamental para construir uma teoria da justiça com potencial transformador da realidade (Soja).

Uma análise comparativa da conceptualização feita quer por Marcuse quer por Soja (Iveson, 2011), parte da constatação dos pontos de clara divergência entre as duas posições, mas, mostra-nos que existem pontos de convergência entre elas. Partindo das posições defendidas pelos dois autores, (Marcuse, 2009 e Soja, 2009), Iveson concluiu que ambos os autores estão comprometidos com a construção de alternativas à actual forma de vida nas cidades, caracterizada por elevados níveis de injustiça.

Não basta, no entanto, uma atitude crítica relativamente ao direito à cidade – atitude crítica muito focada na enumeração das injustiças resultantes do processo de urbanização capitalista - hoje em dia muito comum. Para os autores, defender o direito à cidade não é apenas uma questão susceptível de ser resolvida recorrendo a um reordenamento do espaço urbano, implica alterar os processos e as relações de poder que estão na origem da crescente injustiça urbana. Importa, por isso, estabelecer as bases teóricas que permitam construir as alternativas às injustiças que caracterizam a cidade actual. Os autores, cada um com as suas propostas, pretendem saber o que fazer para que a justiça seja possível já hoje.

“Marcuse and Soja are increasingly focused on the question of “what is to be done? In their different approaches to justice and the right to the city, both are engaged in an effort to establish the basis for radical and progressive alternatives to injustices of actually existing cities”(Iveson,2011,p252)⁷²

É em torno do conceito do “direito à cidade” - que ambos os autores consideram poder ser um bem comum, capaz de juntar os esforços e as perspectiva quer dos teóricos, quer dos activistas que, com as suas diferenças, pretendem contribuir para que esse direito seja efectivo – que Soja e Marcuse convergem, e é aí que as suas diferenças igualmente se manifestam.

Marcuse (2011) alerta para os perigos que um foco excessivo na dimensão espacial da injustiça acarreta, já que, segundo ele, é nas dimensões económicas, sociais e políticas que a origem da injustiça pode ser encontrada e combatida. A dimensão

⁷² “Marcuse e Soja estão progressivamente focados na questão do que “tem que ser feito”. Nas duas diferentes abordagens à justiça e ao direito à cidade, ambos estão comprometidos com um esforço para estabelecer as bases para alternativas radicais e progressivas às injustiças actualmente existentes nas cidades.” TdP.

espacial pode ter um efeito causal e determinar um agravamento das condições de injustiça, mas trata-se de um efeito apenas parcial. Marcuse propõe-se mesmo “to put space in its space”⁷³ para o que mobiliza uma série de argumentos. São fundamentalmente cinco, esses argumentos.

Em primeiro lugar ele identifica um confinamento involuntário das pessoas a um determinado território e uma desigual afectação de recursos no espaço. Argumenta de seguida que essas duas injustiças espaciais são uma consequência de injustiças sociais mais vastas. O terceiro argumento é o de as injustiças sociais terem sempre consequências no espaço e por isso determinarem soluções que são também elas espaciais. Mas, e este é o seu quarto argumento, essas soluções, sendo necessárias, não são suficientes para resolverem as injustiças, porque não alteram as razões da injustiça social, o que o conduz ao último argumento, o de que o papel da injustiça espacial está dependente das alterações que se possam fazer nas condições sociais, económicas e políticas que as determinam.

Soja (2010) discorda desta abordagem na medida em que defende

“Spatial justice as such is not a substitute or alternative to social, economic, or other forms of justice, but rather a way of looking at justice from a critical spatial perspective”(p60)⁷⁴

Soja destaca, em primeiro lugar, três princípios do pensamento crítico espacial: a espacialidade ontológica de todos os seres humanos; a produção social da espacialidade; e a dialéctica sócio-espacial. Segundo ele estes princípios “expose the spatial causality of justice and injustice as well as the justice and injustice that are embedded in spatiality”⁷⁵. O autor dedica particular atenção às formas de injustiça espacial relacionadas com localizações discriminatórias, a organização política do espaço e a desigualdade distributiva resultante do processo de urbanização capitalista. Iveson (2011), com base na sua experiência, relacionada com as lutas dos Green Ban em Sydney⁷⁶ nos anos setenta, coloca o acento tónico numa

⁷³ “Colocar o espaço no seu lugar” TdP

⁷⁴ “ A justiça espacial como tal não é um substituto ou alternativa a formas de justiça social, económica ou outras, mas antes uma maneira de olhar para a justiça a partir de uma perspectiva espacial crítica.” TdP.

⁷⁵ “Expõe a origem espacial da injustiça e da justiça tal como a justiça e injustiça que estão associados à espacialidade”. TdP

⁷⁶ Os Green-Ban ou “builders labourers” foi um movimento de luta criado pelos trabalhadores das empresas que estavam a construir importantes blocos de escritórios e de arranha-céus. Esse movimento visava três objectivos principais: defender o espaço público; proteger as habitações existentes da demolição; preservar a herança arquitectónica e urbanística.

http://dictionaryofsydney.org/entry/green_bans_mouvement

produção do espaço não democrática, à volta da qual convergem e para a qual concorrem os urbanistas, os promotores e os políticos, que actuam como se o direito à cidade fosse um direito reservado, a que só eles pudessem ter acesso.

O acento tónico colocado em processos de planeamento mais abrangentes e participativos é interpretado, muitas vezes, de uma forma burocrática, como se a participação fosse, em si mesma, um fim, e não um meio para atingir um determinado objectivo. Esta preocupação encontra eco em outros autores, que, reconhecendo as vantagens da participação dos cidadãos, questionam se essa participação é, por si só, a garantia da equidade. Trata-se de questionar, ou não, os efeitos redistributivos da participação e da governança. Arnstein (1969) coloca-se no campo dos defensores da participação dos mais desfavorecidos na formulação das políticas como garante de efeitos distributivos nos seus resultados.

“ In short, it is the means by which they [have-not citizens] can induce significant social reform which enables them to share in the benefits of the affluent society” (p.216).⁷⁷

Fainstein (2010), adopta uma posição mais céptica, reflectindo a partir da experiência dos programas de revitalização urbana⁷⁸ concluiu que,

“The initial demands for citizen participation in bureaucratic decision making originated with low-income groups wanting increased benefits. As time passed, however, participatory mechanisms primarily became a vehicle for middle-class interests. As such, they represented a move toward democratizing the planning process but not usually in the direction of redistribution, and they always posed the threat of co-optation.” (p.66)⁷⁹

Segundo Iverson (2011) a questão acerca do que “o direito à cidade” significa não pode, ou não deve, ser respondida da mesma maneira em diferentes tempos e espaços. O conceito dos “local outcomes” assume aqui importante papel, com destaque para a expansão da habitação social ou a custos controlados. Procurando fazer uma síntese entre o pensamento de Marcuse e de Soja, entre a causa comum dos diferentes grupos sociais que lutam contra a injustiça e a cola que aglutina as diferentes lutas, Iverson (2011,p258) afirma que:

⁷⁷ “Em resumo, são os meios pelos quais eles [os cidadãos que não têm] podem induzir reformas sociais significativas que lhes possibilita partilharem os benefícios da sociedade da riqueza” Tradução do próprio.

⁷⁸ Com base no NIP – Neighborhood Revitalization Program de Minneapolis.

⁷⁹ “As exigências iniciais para a participação dos cidadãos na tomada de decisões burocrática tiveram origem com os grupos de baixo rendimento exigindo maiores benefícios. À medida que o tempo passa, no entanto, os mecanismos de participação tornam-se em primeiro lugar um veículo de defesa dos interesses da classe média. Como tal, eles representam um movimento no sentido da democratização do processo de planeamento mas não geralmente na direcção da redistribuição, e coloca geralmente a ameaça da cooptação.”. Tradução do Próprio.

(...) “the right to the city” might just be a concept whose space and time has come as a useful basis for alliance building and radical urban politics”⁸⁰

2.4.4. CIDADE JUSTA E O DIREITO À CIDADE

Estes dois conceitos, aparentemente semelhantes, referem-se a propostas substancialmente diferentes, se analisadas sob o ponto de vista quer do tipo de cidade a que os autores se referem, quer do tipo de sociedade que essas cidades integram e ajudam a construir. Temos, por isso, que estabelecer os limites que devem balizar o debate quando se questionam estes conceitos.

Há desde logo uma constatação de que temos de partir. No campo dos defensores da importância da intervenção pública para a construção de cidades caracterizadas por uma maior justiça, há duas posições distintas. Em primeiro lugar situam-se aqueles que entendem ser possível melhorar a sociedade no contexto do processo de urbanização capitalista em curso nos países ocidentais, sem colocar em causa o regime capitalista de direitos e liberdades.

“my analysis is limited to what appears feasible within the present context of capitalistic urbanization in wealthy, formally democratic, western countries” (Fainstein, 2010,p.5)⁸¹

Trata-se de, recorrendo a uma pressão contínua em favor de mais justiça social, introduzir uma mudança incremental no sistema, possibilitando uma reestruturação do capitalismo, susceptível de o tornar um sistema mais humano, mais justo, ainda que isso possa representar uma contradição nos termos.

Fainstein pretende desenvolver uma teoria de justiça urbana e utilizá-la para promover projectos de desenvolvimento e/ou de regeneração urbanos que sejam construtores de cidades justas. Fá-lo a partir de uma análise susceptível de ser comprovada, recorrendo a exemplos de cidades que utilizou como casos de estudo.

Na sociedade capitalista actual há muitos exemplos de cidades injustas que espelham o tipo de sociedade dominante nos países a que pertencem. Mas, essa é a perspectiva da autora, haverá ao mesmo tempo cidades justas, espelho de sociedades que correspondem do ponto de vista humano às experiências mais relevantes de um desenvolvimento sustentável e inclusivo, um desenvolvimento que

⁸⁰ “O direito à cidade deve ser um conceito cujo espaço e tempo deve ser usado com uma base útil para a construção de alianças e políticas urbanas radicais.” TdP.

⁸¹ “ a minha análise é limitada ao que parece concretizável no quadro do actual processo de urbanização capitalista em países ocidentais formalmente democráticos”. TdP.

se baseia numa elevada igualdade social. Essas experiências, que podem ser objecto de uma análise comparativa, permitem compreender o papel que determinadas opções de políticas públicas, e determinadas práticas de gestão dessas políticas públicas, desempenham nos resultados que se obtêm, quando se reflecte sobre o desenvolvimento urbano e as suas consequências.

A autora, numa das suas obras mais importantes, *The Just City*, centra a sua atenção em três cidades – Londres, Amesterdão e Nova Iorque – e analisa a forma como o desenvolvimento urbano as tornou, ou não, cidades justas. Fainstein nesse livro defende a seguinte tese: no contexto do regime capitalista de economia de mercado há exemplos de cidades que são a prova da existência de sociedades justas e da possibilidade de as construirmos.

Fainstein (2005), concluiu que temos a necessidade de fazer um conjunto de escolhas, de tomar um conjunto de decisões, se quisermos viver nas cidades que desejamos.

(...)It is on this tenuous middle ground of being able to compare, of being able to say what is better and what is worse, even if we cannot say what is good and what is bad, that we must land if we are to develop the cities we want (...).⁸²

Do outro lado colocam-se aqueles que consideram ser o sistema capitalista insusceptível de conviver com ideias como as de cidade justa, equidade social ou outras. É o caso dos marxistas e em particular de Harvey (2009). O mesmo autor - Harvey (2009/1973) - relaciona as alterações da forma da cidade introduzidas pelo processo de urbanização com o aumento das desigualdades sociais

"Differential disequilibrium in the spatial form of the city can thus redistribute income. In general, the rich and relatively resourceful can reap great benefits while the poor and necessarily immobile have only restricted opportunities. This can mean a quite substantial regressive redistribution of income in a rapidly changing urban system."(p.64)⁸³

Este conjunto de posições fundamenta depois a forma como cada um se posiciona na discussão entre os conceitos de justiça social e justiça espacial.

⁸² "É nesse ténue compromisso de ser capaz de comparar, de ser capaz de afirmar o que é melhor e o que é pior, mesmo se não quisermos dizer o que é bom e o que é mau, que devemos apostar se estivermos dispostos a desenvolver as cidades que queremos (...)". TdP.

⁸³ "Desequilíbrio diferencial na forma espacial das cidades pode então redistribuir os rendimentos. Em geral, os ricos e relativamente remediados podem obter grandes benefícios enquanto os pobres e consequentemente sem mobilidade apenas beneficiam de poucas oportunidades. Isso pode implicar uma distribuição de rendimentos regressiva, num sistema urbano em rápida mudança." TdP.

Devemos, neste momento, referir que entendemos existir aqui uma linha divisória que atravessa o campo marxista. Essa linha pode ser imaginada como traçada ao longo do conceito de direito à cidade. Consideramos ser essa a linha fundamental para nos possibilitar compreender as evoluções teóricas que ocorreram no campo marxista ao longo das últimas décadas. É da análise que ela nos possibilita que conseguimos entender que as posições de partida, relativamente a conceitos como o de cidade justa, ou sobre a possibilidade de construirmos as cidades em que queremos viver, sofreram evoluções.

Sem abdicar de pretender substituir o modelo capitalista, os marxistas passaram a admitir a possibilidade de, no contexto de sociedades capitalistas, sob a pressão das massas urbanas, ser possível construir cidades mais justas. Mais uma vez é Lefebvre que emerge como grande triunfador neste debate póstumo sobre as suas ideias.

O conceito de cidade justa defendido por Fainstein é ainda questionada por Healey (2003) – haveria aqui que considerar uma terceira posição, mas essa inscreve-se já no campo dos que admitem *ad initium* o conceito de cidade justa embora não concordem com os caminhos propostos - que valoriza os processos de comunicação entre os participantes e de construção social do conhecimento, na linha do planeamento colaborativo. Diz a autora que:

“concepts of the “good” and the “just” were themselves constructed through relations of knowledge and power...[But] the processes of articulating values and the manner in which these might become embedded in established discourses and practices were important. In other words, substance and process are co-constituted, not separate spheres. In addition, process should not be understood merely as a means to a substantive end. Processes have process outcomes. Engagement in governance processes shapes participant’s sense of themselves” (p110)⁸⁴

As cidades desenvolvem-se como consequência da acção ou da omissão dos seus cidadãos e dos seus representantes políticos, e da forma como essa acção/omissão se traduz em políticas públicas com uma expressão urbana e territorial. O renovado interesse pelas questões da justiça espacial anima os debates sobre o papel do

⁸⁴ “ conceitos de bom e de justo foram eles próprios construídos através de relações de conhecimento e de poder...Mas os processos de relacionar valores e a forma como eles são apropriados pelas narrativas e pelas práticas estabelecidas são importantes. Por outras palavras, conteúdo e processo são co-integrantes, não áreas distintas e separadas. Em conclusão, os processos não podem ser entendidos apenas como meios de obter objectivos quantificáveis. Processos determinam resultados. O envolvimento nos processos de governança molda o sentido dos participantes sobre si próprios”. TdP.

urbanismo depois da crise que abala a sociedade capitalista. Esse entusiasmo veio recolocar em discussão um conjunto de conceitos. Alguns, como o direito à cidade, regressam ao debate depois de terem servido de inspiração para os movimentos sociais mobilizados contra a injustiça e as desigualdades sociais no final dos anos sessenta do século passado.

No urbanismo neoliberal, que tem dominado as últimas décadas, o desenvolvimento urbano é entendido numa perspectiva que valoriza sobretudo a competitividade dos territórios e o papel dos cidadãos enquanto consumidores (Harvey, 2009/1976); Fainstein(2010); Soja(2010)).

Mas essa perspectiva de transformar os cidadãos em consumidores não é exclusiva dos neoliberais. A social-democracia europeia, do pós segunda guerra, embora sendo uma sociedade mais humana do que a sociedade neoliberal, promoveu a despolitização do dia-a-dia dos cidadãos, atribuindo-lhes, essencialmente, um papel enquanto consumidores.

“Restricting conflict and policy discussion to distributive issues, the welfare capitalist society defines the citizen primarily as a client-consumer. Unlike earlier capitalism, which functioned on low wages and austerity for the working class, welfare state capitalism requires high levels of consumption to keep the growth machine running. (...) The political game is defined on analogy with the market.”(Young, 1990, p.71 e 72)⁸⁵

Fainstein coloca o ênfase nas dinâmicas económicas e na defesa da minimização da intervenção pública pelo neoliberalismo. Em alternativa, defende que o acento tónico deve ser colocado nas políticas públicas urbanas, com destaque para as que possibilitem uma maior justiça social.

“Neoliberalism (...) refers to the doctrine that market processes result in the efficient allocation of resources and provide incentives that stimulate innovation and economic growth. For the market to work, state action that distorts prices and interferes with rewards to investors must be minimized.” (p.8)⁸⁶

⁸⁵ “Restringindo o conflito e a discussão política às questões distributivas, a sociedade capitalista de bem-estar define o cidadão primeiramente como um cliente-consumidor. Ao contrário do capitalismo inicial, que funcionava com baixos salários e austeridade para a classe trabalhadora, o capitalismo da sociedade de bem-estar requer altos níveis de consumo para manter a máquina do crescimento a funcionar. (...) O jogo político é definido por analogia com o mercado.” TdP.

⁸⁶ “Neoliberalismo (...) refere-se a uma doutrina em que os procedimentos do mercado resultam numa eficiente alocação dos recursos e possibilitam incentivos que estimulam a inovação e o crescimento económico. Para o mercado funcionar, a acção do estado que distorce os preços e interfere com a rentabilidade dos investidores deve ser minimizada”. TdP.

Se Harvey e Fainstein diferem quanto à possibilidade de reformar o capitalismo, coincidem, em muito, quando se trata de reflectir sobre o neoliberalismo e sobre as suas consequências territoriais. Harvey (2006) denuncia o objectivo do modelo neoliberal:

“The fundamental mission of the ne-liberal state is to create a “good business climate” and therefore to optimize conditions for capital accumulation no matter what the consequences for employment or well-being (...). It looks to further the cause of and to facilitate and stimulate all business interests, arguing that this will foster growth and innovation and that this is the only way to eradicate poverty and to deliver, in the long run, higher standards to the mass of the population. (p.25)⁸⁷

Edward Soja(2010), reflectindo sobre a construção de uma teoria da justiça espacial, assinala a recuperação das ideias de Henry Lefebvre sobre o direito à cidade, as quais apareceram nos anos sessenta como reacção ao que então se passava:

“What was happening in cities nearly everywhere in the 1960s was an often violent expression of dissatisfaction with the unequal distribution of the benefits of expansive economic development despite attempts by the most liberal welfare states to address issues of poverty and social inequality.”(p.80)⁸⁸

Foi nesse contexto introduzida pela primeira vez, na década de sessenta, no debate urbanístico a noção do direito à cidade, com a publicação do livro de Henry Lefebvre “Le Droit à la Ville”.

“I refer here to the notion of the right to the city as originally conceived by the heterodox Marxist philosopher Henry Lefebvre. (...) the struggle over the right to the city, aimed in part at a fair and equitable distribution of urban resources but even more so at obtaining power over the processes producing unjust urban geographical struggle over ideas, forms, images, and imaginings described” (p.83)⁸⁹

Estas ideias têm adquirido, uma nova actualidade por força da crise do sistema capitalista, com as políticas de austeridade e de contenção dos défices públicos a

⁸⁷ “ A fundamental missão do estado neoliberal é criar “ um bom clima para os negócios” e dessa forma otimizar as condições para a acumulação de capital não interessando quais sejam as consequências para o emprego ou o bem estar... ele procura estimular as razões e facilitar e estimular os interesses dos negócios, argumentando que isso irá estimular o crescimento e a inovação e que essa é a única via para erradicar a pobreza e para possibilitar, no longo prazo, níveis mais elevados para a generalidade da população” TdP.

⁸⁸ “O que estava a acontecer nas cidades um pouco por toda a parte em 1960 era muitas vezes a violenta expressão de insatisfação com a desigual distribuição dos benefícios do desenvolvimento económico expansionista apesar das tentativas dos estados liberais do welfare State para gerirem as questões da pobreza e da desigualdade social.” TdP.

⁸⁹ “ refiro-me aqui à noção do direito à cidade tal como originalmente definida pelo heterodoxo filósofo marxista Henry Lefebvre (...) a luta pelo direito à cidade, aspira a uma distribuição justa e equitativa distribuição dos recursos mas mais do que isso visa obter poder sobre o processo que produz as geografias urbanas da desigualdade lutando pelas ideias, formas, imagens e imaginação descritas”. Tradução do Próprio.TdP

determinarem o desemprego crescente, maior precariedade laboral, e uma forte diminuição dos gastos dos estados com as políticas sociais.

Estas opções políticas criaram dificuldades acrescidas aos sectores mais desfavorecidos da sociedade, particularmente aos cidadãos vítimas do desemprego e/ou muito endividados por força da aquisição de casa própria. Elas provocaram a oposição de muitos grupos sociais com capacidade de intervenção e conduziram a um novo tipo de contestação de base local, reunidas em movimentos com forte impacto mediático que contestam as políticas de âmbito nacional.

Os movimentos sociais têm conseguido obter algumas vitórias e colocado na ordem do dia a possibilidade de os cidadãos participarem e influenciarem a construção das cidades em que gostariam de viver. Muitas vezes pela negativa, opondo-se a determinados projectos, e defendendo valores que são importantes para as comunidades, como os relacionados com a defesa de espaços públicos emblemáticos. Noutros casos impondo às autoridades uma negociação visando obter uma resposta para necessidades locais, como a habitação a custos controlados.

Edward Soja (2010) dá conta da importante vitória que a Bus Riders Union de Los Angeles obteve, em tribunal, contra a autoridade Metropolitana de transportes impondo-lhe uma gestão orçamental que permitiu melhorar a resposta às necessidades das populações mais dependentes do transporte público, particularmente da rede de autocarros, contrariando décadas de discriminação geográfica e racial das populações.

Esta luta social foi muito importante porque, como se sabe, a cidade neoliberal utiliza o sistema de transportes para reduzir a mobilidade das classes mais desfavorecidas, impondo uma penalização suplementar àqueles que necessitam de utilizar os transportes públicos para as suas deslocações.

De alguma forma, Harvey (2009) reconhece essa importância e a capacidade transformadora dos movimentos sociais quando, na sua intervenção no Fórum Social, em Belém, no Brasil, referiu que os Estados Unidos necessitam de um movimento nacional de reforma urbana idêntico ao que ele entendia existir nesse País.

“We need a national movement of urban reform like you have here. We need to build militancy in the way that you have done here. We need in fact to begin to exercise our right to the city.”⁹⁰

Para os defensores do conceito de “direito à cidade” viver nessas cidades ideais, nessas cidades justas, pressupõe sermos capazes de reivindicar o nosso direito à cidade. Direito esse que fica clarificado com a declaração de Harvey (2009), proferida em Belém, Brasil,:

“The right to the city is not simply the right to what already exists in the city, but the right to make the city into something radically different.”⁹¹

Trata-se, neste caso, não de analisar um modelo de cidade justa existente e daí retirar os ensinamentos que nos permitam replicar esse modelo, mas de lutar por um modelo radicalmente diferente do que existe. Há aqui uma clara recuperação das ideias de Lefebvre e, sem nunca o assumir, Harvey vem dar razão ao velho mestre em duas das suas ideias fortes, que inicialmente lhe suscitavam maiores dúvidas: em primeiro lugar a urbanização tornou-se a grande actividade industrial desta fase do capitalismo, e, a produção de espaço urbano o mais importante mecanismo de geração da mais-valia de que o sistema se alimenta; em segundo há uma dimensão urbana que é fundamental para a transformação das sociedades em sociedades mais justas. Essa transformação ocorre nas cidades porque as cidades são hoje o lugar de concentração dos urbanos, os únicos que são capazes de revolucionar a ordem estabelecida.

A questão da cidade justa não pode ser colocada apenas no plano teórico, conceptual, como se ele pudesse ocorrer “a menos da realidade”. Trata-se de uma discussão que deve ter como base a realidade. Atendendo a isso, interessa-nos a abordagem proposta por Fainstein (2010). Como a autora reconheceu num texto para a Land Policy Conference de 2012, organizado pelo Lincoln Institute of Land Policy, (Fainstein,2012),

“In my own book *The Just City*, I present a theory of urban justice that, along with Rawl’s principle of equity, also encompasses diversity and democracy.(...) According to this criterion [equity], in line with Rawl’s

⁹⁰ Tradução Livre: “Nós necessitamos de um movimento nacional de reforma urbana semelhante ao que vocês têm aqui. Nós necessitamos de construir uma militância da maneira que vocês o fizeram aqui. Precisamos na realidade de começar a exercer o nosso direito à cidade.”

⁹¹ “O direito à cidade não é simplesmente o direito àquilo que existe na cidade, mas o direito a transformar a cidade em algo radicalmente diferente.”TdP.

argument, the benefits of urban land ownership should flow to all city users and further should be used to redress disadvantage,” (p.22)⁹²

Bem sabemos que este texto foi escrito a propósito da relação entre a captura da mais-valia⁹³ urbanística e a justiça social (Land Value Capture and Justice). Mas, importa trazê-lo aqui à colação porque ele permite-nos, pela voz da autora, chamar a atenção para um aspecto que consideramos muito importante. Fainstein recorre a Rawls, mas não se deixa aprisionar pelo individualismo do autor, antes faz dele uma leitura crítica que a aproxima da concepção de Lefebvre do direito à cidade.

“Essentially, Lefebvre asserts that the city is created as a collective good, and therefore urban land belongs to each member of the collectivity. Lefebvre’s approach circumvents the individualism that forms the basis of modern economics and that underlies Rawls’s formulation. Rationality, in this view, is not based on the calculations of single individuals or firms, but is judged in relation to what benefits the community as a whole and to what overcomes social exclusion.”(p.22)⁹⁴

Ela propõe um conjunto de Princípios que devem orientar o planeamento e que devem integrar as Políticas Urbanas. Esses princípios apenas podem ser aplicados “to planning and policies conducted at the local level”⁹⁵(p.171) ao nível da intervenção local, esclarecendo a autora que as suas propostas são contexto-dependentes e pressupõem comunidades com um prévio comprometimento com os procedimentos que relevam de objectivos democráticos e igualitários.

Esta proposta, feita para o caso americano cujas cidades são dotadas de um certo grau de autonomia, não visava ser aplicada a nível nacional. No entanto, no nosso caso, podemos dizer que este conjunto de propostas poderia integrar uma política de base nacional.

Fainstein propõe um conjunto de medidas que visam promover a Equidade, a Diversidade e a Democracia.

⁹² “ No meu livro *The Just City*, eu apresentei uma teoria da justiça urbana, de acordo com o princípio da equidade de Rawls, incluindo também a diversidade e a democracia (...) De acordo com esse critério em linha com o argumento de Rawls, os benefícios da posse do solo urbano deviam ser partilhados por todos os cidadãos e sobretudo deviam ser usados para redesenhar as desvantagens ou as desigualdades.” TdP.

⁹³ A forma como a autora se refere à Land Value é no sentido da mais-valia que defendemos nesta Tese. A autora defende mesmo a posse pública do solo, como forma de garantir a equidade no acesso ao território.

⁹⁴ “Essencialmente, Lefebvre considera que a cidade é criada como um bem comum, e que portanto o solo urbano pertence a cada membro da sociedade. A abordagem de Lefebvre contorna o individualismo que forma a base da economia moderna e que subjaz à formulação de Rawls. Racionalidade, nesta perspectiva, não se baseia nas expectativas dos indivíduos ou das empresas, mas é analisada na relação com os benefícios que a comunidade como um todo e na forma como supera a exclusão social.” TdP

⁹⁵ “ ao planeamento e políticas conduzidas a um nível local” TdP.

Quais são, afinal, as medidas propostas?

Partindo do **Objectivo da Equidade**, Fainstein enumera 7 princípios/medidas. São eles os seguintes:

1) Todos os novos desenvolvimentos urbanos, as novas urbanizações, devem disponibilizar habitação para as pessoas com rendimentos médios ou inferiores à média.

É criticada a possibilidade dada aos promotores de estabelecerem, a partir da sua interpretação daquilo que o “mercado” quer, quais são os critérios de vizinhança a aplicar na zona. No caso português o critério do Mercado assumiu nas últimas décadas um peso decisivo.

2) No caso das habitações públicas que integram o stock de habitação social deve aplicar-se o princípio da manutenção/crescimento do stock.

Na prática deve vigorar o princípio de uma habitação apenas poder ser demolida se outra com o mesmo fim tiver sido entretanto construída.

3) Não se deve recorrer à realocização das famílias e das actividades para facilitar a promoção privada. Actividades que integram a habitação, o comércio e os serviços apenas deverão ser realocizadas com consentimento dos envolvidos.

O que está aqui em questão é a importância das relações de vizinhança e a dificuldade em reconstruí-las. Ou, uma tentativa de os mais poderosos afastarem os restantes para as periferias, invocando o direito a sentirem-se entre os seus.

4) Os programas de desenvolvimento económico devem colocar em primeiro lugar os interesses dos empregados, dos trabalhadores e centrar-se nos pequenos negócios, nas pequenas actividades de base local.

Um tipo de preocupação muito arredado das decisões autárquicas quando se trata de atrair investimentos.

5) Os mega-projectos devem ser severamente escrutinados. Devem trazer benefícios para as comunidades e devem ter uma participação pública nos seus lucros. Uma regra igualmente por respeitar.

O mito dos benefícios do investimento leva as autoridades a criarem condições para que os únicos beneficiários sejam, muitas vezes, apenas os investidores.

6) Portagens ou outras taxas que incidam sobre a mobilidade urbana devem manter-se a um nível muito baixo.

As pessoas de baixo rendimento são muito penalizadas pelos aumentos dos custos dos transportes.

7) Os Urbanistas devem ter um papel activo em defesa dum desenvolvimento urbano justo, pressionando nesse sentido.

Essa não tem sido a regra no nosso caso, com os urbanistas confinados à Universidade ou a trabalhos mal pagos e sem reconhecimento social, nem autonomia crítica.

Para o **Objectivo da Diversidade** as propostas são as seguintes:

1) As famílias não podem ser deslocadas com base em critérios de diversidade. As novas comunidades não devem ser desenhadas com critérios de segregação;

2) O zonamento não deve ser usado para fins discriminatórios;

3) As fronteiras entre bairros e quarteirões devem ser porosas.

4) O espaço público deve ser acessível a todos, deve ser público e ser variado. Nos espaços construídos e mantidos pelos privados não deve ser proibido o debate político e as manifestações.

5) O uso do solo deve ser misto, não devem existir usos exclusivos com a separação clássica do trabalho, do lazer e da habitação que está na origem do zonamento.

6) Os poderes públicos devem envolver-se no apoio a grupos sociais que historicamente tenham sido discriminados. Devem possibilitar-lhes acesso à habitação, educação e emprego.

Para o **Objectivo da Democracia** são as seguintes as propostas:

1) Os Grupos que não têm capacidade para participar nos processos de tomada de decisão, devem ser representados por advogados.

2) Os Planos devem ser desenvolvidos com o acompanhamento das populações alvo, aquelas cuja área de residência é objecto do Plano. Mas, os interesses da cidade, globalmente considerada, não devem ser ignorados.

3) Os processos de governança devem incluir a consulta a todos os grupos com interesse na cidade. Isto aplica-se quando o desenvolvimento abrange áreas desabitadas ou fracamente habitadas.

2.5 A SEGREGAÇÃO ESPACIAL

Nos critérios definidos por Fainstein para a promoção de uma cidade justa, que referimos no capítulo anterior, visava-se a promoção de objectivos de equidade, diversidade e democracia.

As medidas propostas incluíam um vasto conjunto que concorria, em maior ou menor grau, para a promoção da mistura social (*mixité urbaine*) ou, por oposição, para minimizar/ impedir os efeitos da segregação sócio-espacial das populações.

Devemos referir que esta questão da segregação espacial articula-se com duas dimensões da nossa investigação. Por um lado há uma relação entre a “*mixité-social*” e a justiça ou a cidade justa, que é o inverso da relação que se estabelece entre a segregação e a injustiça espacial. Esta relação merece ser clarificada e questionada nos seus fundamentos. Pelo outro lado há uma relação entre a segregação urbana e a injustiça espacial que nos obriga a questionar o modo de produção do espaço urbano que possibilita essa injustiça, o que nos conduz não apenas à política de solos e à política de habitação, mas, sobretudo, às relações entre a Administração e o Mercado

Voltando às medidas propostas por Fainstein, salientamos as seguintes:

O desenvolvimento urbano com oferta de habitação para todas as camadas sociais;
a manutenção do stock público de habitação social; a recusa da realocação das famílias de menores recursos, por força dos novos empreendimentos imobiliários;
um espaço público variado e acessível a todos; a recusa do zonamento na definição do uso do solo; o apoio público aos grupos sociais historicamente sujeitos a discriminação; a definição de processos de governança que incluam a consulta a todos os grupos sociais. A segregação espacial adquire várias dimensões. No entanto, todas as suas principais manifestações são urbanas ou peri-urbanas, e,

sendo-o, adquirem uma dimensão espacial. A segregação sócio-espacial tem uma identificação clara com o conceito de injustiça sendo facilmente percebido como a sua expressão territorial.

“(…) mais dans le discours d’aujourd’hui plus que jamais, il est toujours connoté péjorativement: la ségrégation est vue comme une forme spatial incontestable d’injustice urbaine. (...)” (Lehman.-Frisch, 2009,p.94)⁹⁶

Normalmente surge alguma confusão entre o conceito de segregação e o de especialização ou diferenciação social.

“Qu’elles soient économiques ou culturelles, les différenciations sociales, parce qu’elles se traduisent “par hiérarchies de statu et de pouvoir, par des modèles diversifiés d’appropriation de l’espace et par des préférences en matière de voisinage”, s’inscrivent dans l’espace – et notamment dans l’espace urbain – comme l’affirmait déjà Henry Lefebvre en 1976. Plus encore, cette division de l’espace est “à la fois le produit, le reflet et l’un des enjeux de la différenciation sociale” (Grafrmeyer, 1994, p.93-94) (...)” (ibid.p.95)⁹⁷

A dimensão urbana da injustiça adquire sempre uma dimensão espacial. A injustiça, em primeiro lugar, traduz-se numa exclusão e depois num afastamento ou mesmo numa clivagem. A fractura social gerada por essa exclusão foi suportada por um urbanismo patogénico, que é na verdade um urbanismo de separação. Urbanismo que promoveu um tipo de sociedade em que não conseguimos encontrar as respostas para os objectivos de equidade, diversidade e democracia, anteriormente referidos. Pelo contrário, esse urbanismo suportou a expansão urbana, a degradação/eliminação dos bairros de habitação colectiva, construídos sob a lógica da monofuncionalidade, afastados/separados do tecido urbano consolidado, vulgarizou e legitimou os mega-projectos que promovem a realocação massiva das populações, promoveu a taxação da mobilidade urbana, impondo portagens no acesso ao centro, penalizando as pessoas de mais baixos recursos.

Essa nova realidade, socialmente cada vez mais insuportável, determinou o aparecimento no discurso político dos objectivos de coesão e solidariedade social. Tratou-se de uma resposta, ainda que apenas retórica numa primeira fase, aos

⁹⁶ “mas no discurso actual mais do que nunca, é sempre conotado pejorativamente: a segregação é vista como uma forma espacial incontestável de injustiça urbana (...)”TdP.

⁹⁷ “ Sejam económicas ou culturais, as diferenciações sociais, porque elas traduzem-se por hierarquias de estatuto e de poder, por modelos diversos de apropriação do espaço e por preferências em matéria de vizinhança, inscrevem-se no espaço – e particularmente no espaço urbano – como afirmava Hnery Lefebvre em 1976. Mais ainda, essa divisão do espaço é “ao mesmo tempo o produto, o reflexo e um dos desafios da diferenciação social” (Grafrmeyer, 1994, p.93-94)” TdP.

problemas colocados pelas crescentes precariedades urbanas que a cada vez maior segregação promove.

Para falarmos de segregação espacial no âmbito de um projecto de investigação com estas características não podemos ignorar que este é um tema que convoca uma análise multidisciplinar. Não é possível discutir esta questão apenas numa perspectiva urbanística. A segregação sócio-espacial mobiliza os saberes dos sociólogos, dos geógrafos, dos filósofos, dos urbanistas, dos economistas e dos cientistas políticos. Na nossa perspectiva, enquanto urbanistas, interessa-nos particularmente a sua tradução na realidade urbana e a forma como se pode actuar ao nível das políticas públicas para a evitar ou atenuar.

Interessa-nos particularmente interligar essa reflexão com a nossa tese e discutir a segregação enquanto fenómeno urbano resultado do desenvolvimento urbano e expressão, ou não, do seu carácter espacialmente injusto, e estudar a sua relação com as políticas de solos e de habitação, se é que ela existe.

Uma reflexão que nos coloca perante as várias dimensões do problema, sem o pretender esgotar, foi realizada sob coordenação de François-Noel Buffet, Laurent Davezies e Jean-Pierre Demouveau (2004), que a organizaram em três grandes áreas:

- 1 - A observação e a medida da segregação urbana;
- 2 - Os factores da segregação;
- 3 - As políticas públicas face à segregação.

Esta reflexão, embora tendo como base o caso francês, não deixa de abordar outras realidades pelo que a consideramos relevante para a nossa investigação.

A primeira parte da análise foi conduzida pelos sociólogos envolvidos no trabalho, com destaque para Preteceille (2004,2001,2000), um investigador que há muito estuda as desigualdades urbanas e a segregação social, tendo como objecto de estudo, sobretudo, a metrópole parisiense. Numa tentativa de definir o conceito, chamou a atenção para três questões que inevitavelmente se colocam.

- 1) Quais são os grupos sociais envolvidos?

2) Quais são os espaços a considerar?

3) Em que conjuntos sociais e urbanos a análise das divisões tem sentido?

De uma forma muito resumida a primeira questão pretende conhecer quais são os grupos sociais que a segregação separa. A resposta não é linear já que há diferentes origens para a segregação, que é sobretudo um processo. (Lehman.Frisch, 2009)

“ La ségrégation est d’abord un processus. Pour comprendre la part d’injustice qui lui serait inhérente, on peut distinguer, à la suite de Thomas Schelling (1980) trois grands types de processus: le première résulte d’actes intentionnels de discrimination; le deuxième découle de forces économiques structurelles; le troisième est la conséquence de la somme de décisions individuelles. Bien sur, ces trois types de processus ne sont pas exclusifs et peuvent se combiner pour expliquer la ségrégation.” (P.96)⁹⁸

Os processos de discriminação étnico-racial correspondem ao primeiro grupo. Há, por exemplo, a segregação motivada pela decisão política de separar diferentes grupos sociais, como aconteceu de forma violenta durante o apartheid. No entanto, ela pode ser considerada socialmente adequada, e até justa, como acontece na Índia com as castas. Mas pode existir uma segregação espacial desejada por populações com diferentes religiões ou pelas populações migrantes que aspirem a reproduzir nos países de acolhimento os hábitos culturais dos países de origem. No caso Português existem manifestações semelhantes, por exemplo, envolvendo a comunidade cabo-verdiana⁹⁹. Dentro destes grupos religiosos – por exemplo judeus e cristãos, numa cidade europeia – podem sobrepor-se separações entre grupos com diferentes estatutos económicos. Ou, como Preteceille refere para as cidades francesas, uma segregação segundo as diferentes categorias socioprofissionais.

No entanto, na definição dessas categorias emergem novas dificuldades. Assim, além do conhecimento dos grupos sociais importa ser capaz de definir os grupos susceptíveis de serem vítimas da segregação. E ser capaz de analisar os efeitos de

⁹⁸ “ A Segregação é sobretudo um processo. Para compreender a parte de injustiça que lhe será inerente, podemos distinguir, à maneira de Thomas Schelling (1980) três grandes tipos de processos: o primeiro resulta de actos intencionais de discriminação; o segundo resulta de forças económicas estruturais; o terceiro é a consequência da soma de decisões individuais. Claro que estes três tipos de processos não são exclusivos e podem combinar-se para justificar a segregação.” TdP.

⁹⁹ Sines é um dos bons exemplos de integração da comunidade cabo-verdiana mas respeitando ao mesmo tempo a sua vontade de agregação espacial num bairro, embora esse bairro estivesse inicialmente segregado espacialmente da restante cidade. Estamos a referir-nos ao Bairro Amílcar Cabral, situado na zona leste da cidade, junto ao oleoduto que liga o Porto de Sines à Refinaria da Petrogal, uma zona com características no limite do “non-aedificandi”.

discriminação que ocorrem dentro de cada grupo. Quando pensamos nos processos socioeconómicos estamos a explorar a relação entre o desenvolvimento económico e as desigualdades urbanas, campo no qual se concentra a atenção dos economistas e dos geógrafos. Esta relação foi de acordo com Preteceille evidenciada pela investigação urbana de tradição marxista. Para ela concorreram autores como Harvey, Castels, Lipietz, entre outros os quais

“(…) analysent la ségrégation comme un élément structurel de la production capitaliste de l’espace, alors que la ville constitue, selon les termes d’Henry Lefebvre, “la projection sur le sol des rapports sociaux”. La division sociale s’inscrit dans l’espace urbain dans le même temps que la partition de l’espace urbain garantit la reproduction des classes sociales. Autrement dit, la ségrégation étant à la fois la conséquence et la condition des rapports d’exploitation des ouvriers par les bourgeois capitalistes, elle est injuste”. (Ibid. p98)¹⁰⁰

Reflexão posteriormente aprofundada com trabalhos sobre as cidades globais, com destaque para o de Saskia Sassen que defendeu a tese de que a globalização fez emergir uma nova ordem urbana na qual os contrastes espaciais são cada vez mais fortes:

“ Certes ces trois villes [New York, Londres e Tokyo] attestent depuis longtemps de concentrations significatives de populations pauvres. Mais l’ampleurs de la segmentation et de l’inégalité spatiale a atteint une dimension inédite ces dernières décennies” (Sassen, 2001.p.260)¹⁰¹

Lehman-Frisch recorre a Preteceille (1995) e a Hamnett (1995) para questionar este modelo das cidades globais defendido por Sassen. De acordo com investigações, conduzidas por estes autores, em Paris e Londres, o crescimento das classes com maior rendimento foi acompanhado, nos anos noventa, por uma diminuição das categorias menos qualificadas da população e pelo crescimento da classe média. A polarização espacial, no caso de Paris, limitou-se a alguns quarteirões que já anteriormente estavam polarizados.

Quanto ao terceiro processo anteriormente referido, o que resulta das decisões individuais, podemos estar perante um processo de segregação por agregação

¹⁰⁰ “ (...) Analisam a segregação como um elemento estrutural da produção capitalista do espaço, enquanto a cidade constitui, de acordo com as palavras de Henry Lefebvre, “ a projecção sobre o solo das relações sociais”. A divisão social inscreve-se no espaço urbano ao mesmo tempo que a partição do espaço urbano garante a reprodução das classes sociais. Dito de outra forma, a segregação sendo ao mesmo tempo a consequência e a expressão das relações de exploração dos trabalhadores pelos burgueses capitalistas, ela é injusta”. TdP.

¹⁰¹ “É verdade que essas três cidades [New York, Londres e Tokyo] atestam desde há muito tempo concentrações significativas de populações pobres. Mas a amplitude da segmentação e da desigualdade espacial atingiu uma dimensão inédita nestas últimas décadas.” TdP

social deliberada dos indivíduos por ela abrangidos. Muitas vezes esta agregação voluntária pode corresponder a uma necessidade de protecção contra ataques exteriores ou, no caso das comunidades imigrantes, à necessidade de obter o apoio das estruturas comunitárias ¹⁰². Uma outra forma de segregação voluntária corresponde àquilo que os sociólogos designam por “le bonheur de l’entre-soi” que caracteriza, por exemplo, a concentração espacial das elites nalguns quarteirões de Paris. Ou a opção pelos Condomínios Privados, que na designação inglesa das “gated communities” chama mais a atenção para esta forma de promoção e de defesa de uma separação urbana e de um urbanismo de separação, aquilo que alguns autores chamaram de “separatismo social” (Maurin, 2004).

Este tipo de segregação, com base nas decisões individuais de indivíduos das classes médias e altas, é objecto de um julgamento negativo por parte da sociedade. Até porque, contrariamente ao caso dos imigrantes e das comunidades ameaçadas, a agregação espacial das elites é acompanhada pela recusa dos outros e pela mobilização do poder de que dispõem – nomeadamente o poder de determinar/condicionar o poder político - para concretizar essa recusa.

Estamos perante a recusa da mixité-sociale de que o exemplo de Neuilly é paradigmático (Pinçon, 2004). Para evitar a aplicação da “Loi de Solidarité Urbaine” ¹⁰³ os habitantes desse luxuoso bairro de Paris, liderado na altura por Nicolas Sarkozy, decidiram, num referendo de 2001, suportar um conjunto de penalizações fiscais e financeiras para recusar a aplicação da Lei que obrigava a 20% de habitação social. Esse facto levou Piçon a concluir que

“ Les difficultés récurrentes de toutes les politiques visant à réaliser une certaine mixité sociale résidentielle ont leur origine dans cette recherche de l’entre-soi en accord avec les déterminismes sociaux les plus profonds, mais qui ne concerne pas seulement les privilégiés, même si le privilège de choisir librement leur lieu de résidence, leur est en grande partie réservé” (p.107) ¹⁰⁴

Quando a nossa análise incide sobre a segunda questão colocada por Preteicelle, leva-nos a encarar a segregação na perspectiva da divisão social da cidade. Para o

¹⁰² Ver n.º 99 a propósito da comunidade cabo-verdiana.

¹⁰³ Esta oposição à aplicação da Lei obrigou o Governo a adoptar uma lei mais imperativa e que impediu a adopção deste tipo de estratégias. A “Loi de Solidarité et Renouvellement Urbain” de 13.12.2000.

¹⁰⁴ “As dificuldades recorrentes de todas as políticas visando concretizar uma certa mistura social habitacional tem a sua origem nesta procura dos “iguais a nós” de acordo com os determinismos sociais mais profundos, mas que não respeitam apenas aos privilegiados, mesmo se os privilégios de escolher livremente o seu lugar de residência, lhes é em grande parte reservado.” TdP

autor importa começar por esclarecer duas variáveis que podem afectar o resultado de qualquer pesquisa: a dimensão e as características da amostra sobre a qual trabalhamos e a questão da escala. Para explicitar a questão da amostra, citando o exemplo do Rio de Janeiro, se numa amostra incluirmos as favelas estaremos perante níveis de segregação muito mais elevados do que se nos limitarmos aos Bairros da Zona Sul. A questão da escala também é decisiva. Para Preteceille (2009)

“ Si l’on prend le logement comme unité, la ségrégation est complète (si l’on néglige l’éventuel mélange social interne aux ménages), si l’on considère la ville dans son ensemble, elle est nulle (si l’on ne prend pas en compte les différences entre villes). (p.14)¹⁰⁵

O “spatial mismatch” e o efeito de lugar aparecem associados a uma concepção da segregação espacial que já não corresponde a um processo mas fundamentalmente a um estado de divisão social da cidade (Lehman-Frisch, 2009). O “spatial mismatch” estabelece uma correlação entre os quarteirões ou bairros segregados e o acesso ao emprego. Esta análise é sobretudo válida para os EU e para os moradores do *inner-city*. Neste país verificou-se a suburbanização das oportunidades de emprego. Processo inverso verificou-se nas cidades europeias. No caso das grandes metrópoles, como a de Lisboa, verificou-se a suburbanização da habitação, sobretudo para as classes de menor rendimento, com a oferta de emprego a fazer-se principalmente no centro.

“Cette situation de ségrégation résidentielle constitue donc une véritable injustice spatiale, puisque les habitants des zones de concentration de pauvreté sont condamnés au chômage en raison de l’isolement socio-spatial qui’ils subissent.”(p.102)¹⁰⁶

Esta abordagem que relaciona a oferta de habitação com a segregação esteve na origem das decisões tomadas pelo Governo francês, depois das revoltas urbanas que ocorreram em 2005, nas cidades dormitório da periferia de Paris. Essencialmente o Governo introduziu no conjunto de leis que globalmente podiam ser consideradas como as que determinavam a Política das Cidades, uma articulação entre o urbanismo e o emprego. Mais do que a dimensão da política de

¹⁰⁵ “Se considerarmos a habitação como unidade, a segregação é completa (se ignorarmos a eventual mistura social interna aos casais), se considerarmos a cidade no seu conjunto, ela é nula (se não considerarmos a diferença entre cidades)” TdP

¹⁰⁶ “Esta situação de segregação residencial constitui uma verdadeira injustiça social, porque os habitantes das zonas de concentração da pobreza são condenados ao desemprego em função do isolamento sócio-espacial a que estão submetidos.” TdP

habitação, que esteve durante décadas no centro das preocupações políticas do combate à segregação espacial, passou a existir uma maior preocupação com a articulação entre o desenvolvimento local e o emprego (Chaline, 2006).

Este debate convocou outras variáveis, em particular a importância da intervenção do Estado central no contexto de uma forte descentralização. Este "retorno do Estado" tornou-se inevitável quer pelas questões associadas à segurança quer, sobretudo, pela relação com a oferta escolar e com o emprego.

"Il y a d'un côté les contradictions entre le modèle d'intégration républicain et les diverses sensibilités qui souhaitent entretenir des identités communautaires. Il y a, d'un autre côté, les ajustements et les articulations qui s'imposent entre pouvoirs locaux issus de la centralisation et les retours de l'État dans les domaines comme le scolaire, la sécurité et comme on le verra aussi l'emploi." (p.87)¹⁰⁷

A segregação espacial coloca-nos perante um processo de estigmatização social de determinados territórios que afecta os seus habitantes. Estes são, numa primeira fase, vítimas das desigualdades no acesso à escola e aos serviços urbanos que depois se traduzem numa impossibilidade de acesso às ofertas de emprego. Esta estigmatização concretiza-se depois numa falta de representação política e na sua não participação nos processos de governação. Estes habitantes são vítimas de imperialismo cultural no sentido estabelecido por Iris Marion Young (1990). Alguns autores salientam a relação entre o modelo republicano de integração – que garante a igualdade de oportunidades a qualquer um, seja qual for a sua localização no território – e a frustração provocada pelas suas condições de vida. Nas sociedades em que existe uma maior preocupação com as políticas públicas de combate à desigualdade, nas quais essa consciência republicana está mais enraizada, são mais fortes os sentimentos de exclusão e mais violentas as manifestações que eles alimentam. Comparando o caso francês, que habitualmente era identificado como um modelo dessa integração republicana, com o caso italiano, com níveis de desigualdade estrutural muito mais elevados e menor intervenção estatal, Hugues Lagrange e Marco Oberti (2006), realçaram a importância das solidariedades informais nas comunidades marginalizadas, que actuam no sentido de atenuar os efeitos negativos da exclusão e da precariedade.

¹⁰⁷ "Coloca-se de um lado as contradições entre o modelo de integração republicano e as diversas sensibilidades que desejam preservar as identidades comunitárias; há, de um outro lado, os ajustamentos e as articulações que se impõem entre poderes locais saídos da centralização e o retorno do Estado em domínios como o escolar, a segurança e como veremos também do emprego." TdP

Abordámos já, embora de uma forma necessariamente breve, a questão da observação e da medida da segregação e em parte os factores da segregação, com a discussão sobre a agregação social das elites. Fizemos uma aproximação às políticas públicas perante a segregação abordando as políticas públicas urbanas e a articulação entre a habitação e o emprego.

Na parte que se refere aos factores da segregação há um conjunto de dimensões que é muito importante para a nossa investigação. Referimo-nos ao papel desempenhado pelos mercados fundiários na promoção da segregação e na avaliação da relação entre a oferta que os promotores concretizam no território e uma eventual procura de segregação por parte das famílias.

Granelle (2004) perante a pergunta “Os mercados fundiários são causa ou consequência da segregação?”, analisa as duas abordagens normalmente presentes. As teses sociológicas, segundo as quais os mercados fundiários são uma consequência da segregação, e as teses económicas, que consideram determinante o funcionamento dos mercados fundiários e imobiliários dos quais resulta uma hierarquização dos usos do espaço. Hierarquização que respeita aos diferentes usos mas também aos usos segregados segundo a classe económica dos utilizadores. Esta análise é feita com a mesma grelha que integra as primeiras análises – período que vai do início do século passado até á segunda Guerra Mundial - as análises contemporâneas – que se iniciam no período pós-Segunda Guerra - e as observações e medidas efectuadas.

“ Il y a donc a priori deux réponses mutuellement exclusives. Les thèses sociologiques montrent que l’usage des sols dépasse largement les phénomènes de marché, mais une fois une certaine structure des usages du sol établie, le sol est louée au plus offrant et la structure des usages du sol est donc déterminée par le marché. Il y donc d’une certaine manière une séquence dialectique, usage – prix –usage.” (p.77).¹⁰⁸

A outra questão tem a ver com a relação entre os promotores e as famílias e o papel que cada um desempenha na concretização da exclusão social. Por um lado existe o desejo de ascensão social por parte das famílias. Esse desejo pode ser equiparado a uma “procura de segregação”. Numa outra perspectiva construída a partir da posição dos promotores imobiliários (Lacire, 2004) assume-se que:

¹⁰⁸ “Existem, portanto, duas respostas mutuamente exclusivas. As teses sociológicas mostram que o uso dos solos ultrapassa largamente os fenómenos do mercado, mas uma vez estabelecida uma certa estrutura da utilização dos solos, o solo é cedido à melhor oferta e a estrutura da utilização dos solos é determinada pelo mercado. Existe então de uma certa maneira uma sequência dialética uso-preço-uso.” TdP

“ un bon promoteur est un anticipateur. Il détecte les potentialités de valorisation des sites, des terrains. Il est, de ce fait, un acteur même de cette valorisation. (...) Dans ce cadre, certains professionnels ont anticipé une demande liée à un sentiment d’insécurité diffus ou aigu, et proposé des résidences fermées avec privatisation des voies d’accès. Ces réalisations, très rares, ont nourri l’image du promoteur partisan de l’apartheid.” (p.110)¹⁰⁹

Nesta perspectiva o primeiro factor determinante da segregação é a escassez da oferta de solos urbanos que determina efeitos especulativos na composição do preço desses solos. Mais do que a atitude dos eleitos ou a dos promotores o que é importante é a vontade política dos eleitos de quererem preservar um equilíbrio social na sua cidade.

“Autrement dit, il n’y a de “gated communities” à la française que si les élus le veulent bien et, à l’origine, si la population le veut ou l’accepte majoritairement”. (p.111)¹¹⁰

Esta abordagem conduz-nos ao papel que o direito do urbanismo desempenha na promoção da segregação e à importância das políticas públicas. Demouveau (2004) reflecte sobre a importância do direito do urbanismo na promoção da segregação urbana. Numa reflexão centrada no caso francês é analisado o papel do direito do urbanismo na promoção da segregação e a forma como as leis LOV (Loi d’orientation pour la ville) e a SRU (Solidarité et renouvellement urbain) contribuíram para a minimizar. O acento tónico é colocado na importância do zonamento e no seu contributo para a segregação.

“ L’urbanisme de séparation et de ségrégation n’a pas seulement résulté de phénomènes subis (la loi du marché, le regroupement spontané des populations); il a aussi, dans une certaine mesure été voulu par les pouvoirs publics qui ont fait leurs principes fonctionnalistes.” (p.117)¹¹¹

O autor centra a sua tese no conteúdo da carta de Atenas, atribuindo a Le Corbusier responsabilidades na autoria do conceito, mas não deixando de as partilhar com as autoridades políticas que manifestaram incapacidade para impedir a sua aplicação, cujos efeitos segregativos eram, segundo ele, inevitáveis. Os documentos do

¹⁰⁹ “ Um bom promotor é um antecipador. Ele detecta as potencialidades de valorização dos sítos, dos terrenos. Ele é, dessa forma, um actor dessa valorização.(...) Nesse quadro, alguns profissionais antecipam uma procura ligada a um sentimento difuso ou agudo de insegurança, e propõem condomínios fechados com privatização das vias de acesso. Essas realizações, muito raras, alimentaram a imagem do promotor construtor do apartheid. “ TdP.

¹¹⁰ “Dito de outro modo, não há “condomínios fechados” à francesa se os eleitos não o desejarem, e na origem, se a população não o quiser ou aceitar maioritariamente.” TdP

¹¹¹ “ O urbanismo de separação e de segregação não resultou apenas de fenómenos externos (a lei do mercado, o reagrupamento espontâneo das populações); ele foi também, numa certa medida desejado pelos poderes públicos que fizeram seus os princípios funcionalistas”. TdP

urbanismo, segundo o autor, tornaram-se cúmplices de uma ideologia que escolheu excluir a habitação social ou em alternativa concentrá-la em locais fortemente segregados. Como se verá com os resultados da investigação em Alcochete, a generosa oferta de solos urbanizáveis não impede a expansão de formas de segregação auto-desejada. O papel dos promotores imobiliários, enquanto fomentadores da segregação, é importante. Trata-se de canalizar o investimento privado para formas mais lucrativas de transformação fundiária ao mesmo tempo que se aproveitam sentimentos como os relacionados com a segurança, crescentes nas sociedades modernas muito marcadas pela desigualdade.

Por fim queremos analisar a relação entre as políticas públicas e a segregação espacial. Na reflexão levada a cabo pela ADEF, Vilmin (2004) parte da constatação que o mercado livre do imobiliário actua no sentido de favorecer a segregação espacial das populações organizada segundo a sua classe de rendimentos.

Ou porque os preços dos terrenos e dos lotes urbanizados são muito elevados, quer para a habitação social quer para a habitação para as classes médias, ou porque determinadas localizações são pouco atractivas para os promotores privados, havendo a tendência para se concentrar nessas localizações a habitação social. O autor aborda quatro possíveis caminhos para uma intervenção pública que impeça a segregação e promova a “mixité urbaine”. Estas propostas aplicam-se ao caso em que há uma segregação determinada por uma escalada dos preços associados ao aumento do preço do solo urbanizado, aquilo que na literatura francesa é designado como “charges foncières”. Em primeiro lugar o aproveitamento de oportunidades de aquisição de terrenos que possam ser cedidos posteriormente a operadores da habitação social. Neste caso as autarquias exerceriam o direito de preferência que, para o caso Francês, atribui direitos especiais aos municípios. Em segundo lugar disposições de natureza regulamentar que uma vez introduzidas nos documentos do urbanismo constituam um incentivo ao investimento na habitação social. Por exemplo, maiores densidades para a habitação social, menor número de estacionamento. Em terceiro lugar a negociação com os operadores no sentido de promoverem, através do poder de que dispõem, formas de perequação que favoreçam a inclusão de habitação social nos novos empreendimentos e a construção de equipamentos públicos. Por fim a perequação em projectos de

promoção pública para que as utilizações lucrativas do solo paguem para as utilizações com carácter social.

“ La péréquation est rendue possible en théorie, par l'écart entre le prix d'achat du terrain brut, avant aménagement, et le prix de vente du terrain équipé. Cette plus-value permet de financer les coûts d'équipement, les frais de là aménageur, et la péréquation au profit du logement social. Mais pour qu'il y ait plus-value, il faut que le statut du terrain brut, et en particulier le droit du sol qui lui est attaché, soit vraiment différent de celui du terrain constructible équipé.”(Vilmin, 2004.p.254).¹¹²

Vilmin na prática defende que a captura das mais-valias é uma condição *sine-qua-non* para que a administração possa intervir na promoção da mistura social e combater a cada vez maior segregação. Quer quando se trata de operações de promoção pública quer quando a liderança é privada. Neste segundo caso adquire muita importância o processo de negociação durante a aprovação dos projectos. O conceito de perequação que aqui é defendido é muito diferente daquele que é aplicado em Portugal, já que no nosso caso é entre o universo de proprietários fundiários abrangidos pelo Plano que são distribuídos os benefícios e os encargos do processo de urbanização.

2.6 DA TEORIA DA JUSTIÇA ESPACIAL A POLÍTICAS PÚBLICAS JUSTAS.

O recurso à Justiça Espacial no contexto de uma investigação que pretende estudar o desenvolvimento urbano apenas se justifica se for possível usar a teoria a ela associada e as suas aplicações práticas não apenas como matriz caracterizadora do sistema que promove e regula esse desenvolvimento mas como instrumento para corrigir os eventuais impactos negativos por ele provocados.

Ao longo deste capítulo ficaram à vista quais são os contributos que a justiça espacial nos pode trazer do ponto de vista conceptual e ao mesmo tempo as dificuldades com as quais nos deparamos quando se trata de utilizar os princípios da justiça espacial para poder qualificar a intervenção no território. Um território melhor ordenado, um modelo de desenvolvimento mais sustentável, um sistema urbano mais inclusivo, cidades mais justas, apenas se poderão obter se os princípios da justiça espacial forem respeitados.

¹¹² “ A perequação é tornada possível em teoria, pela diferença entre o preço do terreno bruto, antes da urbanização, e o preço de venda do terreno infraestruturado. Esta mais-valia permite financiar os custos dos equipamentos, as taxas de urbanização, e a perequação em benefício da habitação social. Mas para que haja mais-valia, é necessário que o estatuto do terreno bruto, e em particular o direito do solo que lhe está associado, seja verdadeiramente diferente do terreno já infraestruturado e equipado pronto para ser construído.” TdP

Um sistema dominado pela especulação financeira que faz da produção do espaço, e da mais-valia que essa produção gera, a sua razão de existir, nega a justiça espacial e permite-nos uma leitura crítica a partir dos impactos negativos impressos no território.

Esta análise fica incompleta se nos ativermos aos limites construídos pelos diferentes académicos ao longo da sua extensa produção teórica.

É ou não verdade que essa reflexão [a da academia e dos diferentes autores] sobre a justiça e a injustiça espacial tal como ela se tem desenvolvido, sobretudo pelos geógrafos radicais, ainda que animados por diferentes perspectivas sobre a relação entre o social e o espacial, está - obsessivamente, poder-se-á dizer - focada nos resultados do processo de urbanização da actual fase do capitalismo?

É ou não verdade que, embora partindo de uma vasta e plural reflexão sobre o reconhecimento da importância da produção do espaço na criação das injustiças espaciais, essa reflexão nada acrescenta sobre o próprio processo de produção desse espaço urbanizado nas sociedades capitalistas, não nos dando pistas sobre o que fazer para mudar o processo obtendo resultados diferentes.

É ou não verdade que colocando o acento tónico na substituição do sistema capitalista por um sistema mais justo – a sociedade socialista – os teóricos marxistas tornam a reflexão sobre as aplicações práticas da teoria da justiça uma irrelevância e, dessa forma, a alteração das condições de vida de milhões de cidadãos um objectivo distante?

É ou não verdade que mesmo aqueles cuja reflexão se realiza no quadro do actual sistema de economia de mercado falham quando se trata de passar do quadro da teoria da justiça para um quadro em que se operacionalizam as aplicações práticas dessa teoria com implicações no território e no dia-a-dia das pessoas?

Na realidade a análise da literatura mostra-nos que há um conjunto de debates em que o foco está na teoria ela própria como um objectivo final e não como um instrumento para actuar sobre a realidade, alterando-a no sentido de lhe conferir uma maior justiça espacial.

É por isso que este quadro de reflexão teórico se faz não dando qualquer relevo aos sistemas de planeamento e ao papel desempenhado pelos urbanistas que são

considerados como “recursos” próprios do sistema, necessários, apenas e só, para concretizar o actual processo de urbanização. É por isso que a reflexão nada acrescenta sobre o próprio processo de produção do espaço urbanizado nas sociedades capitalistas. Não há um investimento no sentido de reflectir sobre o sistema de desenvolvimento urbano para, à luz dos princípios que informam a justiça espacial, o tentar mudar. Há ou não aqui uma clara separação entre a teoria e a prática ou se quisermos entre a produção teórica e a possibilidade de concretizar uma utilização prática dessa teoria.

A convicção do autor desta Tese, reforçada depois de ter analisado detalhadamente o estado da arte da reflexão filosófica sobre a justiça espacial, é a de que essa reflexão se deixou aprisionar dentro das fronteiras de uma bolha, que pode ser alimentada por sucessivas reflexões que, regra geral, acrescentam muito pouco ao que já se sabia. Essa realidade está patente em duas situações que se podem observar:

em primeiro lugar no carácter repetitivo da produção teórica, em que os autores consagrados pouco ou nada acrescentam às ideias fortes, que foram defendendo ao longo de décadas;

em segundo lugar no facto de nunca, nessa vasta produção, se descer ao terreno e se colocar a inevitável e fundamental pergunta: a quem é que esta vasta reflexão vai beneficiar, quais são as grandes aplicações práticas que podemos retirar daqui e quais os resultados que julgamos ser possível obter com elas?

Os diversos teóricos não foram capazes de responder a esta questão com o mesmo brilhantismo com que continuam a denunciar, ano após ano, as sucessivas crises do sistema capitalista associadas ao seu processo de urbanização. Trata-se da constatação de um facto.

Na prática é como se todos eles estivessem, afinal, prisioneiros da formulação de Rawls que construiu a sua proposta teórica independentemente de qualquer experiência concreta, de uma forma não espacial e não-histórica.

Imagino que para todos os que aqui referi, seria muito difícil aceitar esta acusação, mas, mostra-nos a análise do estado da arte, apenas Fainstein caminhou decidida no sentido de passar da teoria à prática, propondo uma nova metodologia e um

novo *modus operandi* para as políticas públicas urbanísticas e para a sua prática. Ironicamente, também ela recorrendo de forma assumida aos princípios de Rawls, mas defendendo a importância do contexto e um conjunto de princípios de que se destacam a equidade, a democracia e a diversidade, que rompem de forma clara com os princípios não-históricos e não-espaciais que são a base da reflexão teórica do autor da Teoria da Justiça.

Por isso quando no início colocámos a questão “Porquê a Justiça Espacial?” era nestas dificuldades e nestas contradições e na possibilidade de as ultrapassarmos que estávamos focados. Tentar perceber através da nossa investigação se podemos ou não estabelecer um conjunto de objectivos associados à justiça espacial que em cada situação concreta, e no nosso caso particular em Portugal, possam através de novas políticas públicas urbanas e de uma outra política de ordenamento do território, ajudar a construir uma sociedade mais justa em que os princípios da justiça espacial sejam promovidos.

Nesta altura parece-nos adequado registar dois aspectos fundamentais: em primeiro lugar a incapacidade referida resulta de uma incompreensão dos mecanismos de produção do espaço na sociedade capitalista contemporânea e, sobretudo, da forma como, actuando sobre esses mecanismos se podem obter resultados desejáveis; em segundo lugar essa incapacidade alimenta-se do desprezo atribuído às políticas públicas com expressão territorial.

A nossa tese é a de que intervindo ao nível das políticas de solos e das políticas de habitação, podemos ajudar a construir um tipo de cidade com maior justiça espacial.

Não podemos responder às questões que aqui colocamos e não nos libertaremos das fronteiras em que o debate se deixou aprisionar se não discutirmos a forma com o processo de urbanização, ou de desenvolvimento urbano, se processou/processa nas sociedades de economia de mercado.

Se pretendemos perceber não só o actual processo de desenvolvimento urbano no quadro das economias de mercado mas sobretudo como é que ele poderia ser caso fosse orientado pelos princípios associados ao que descrevemos como justiça espacial temos que alterar a forma como olhamos para o problema.

Temos que ser capazes de discutir a relação que o Estado e o Mercado estabelecem em torno do processo de urbanização e em particular a articulação/conflito que se estabelece entre o Estado regulador e o Estado produtor.

Elegemos as políticas de solos e as políticas de habitação como áreas de pesquisa porque entendemos serem essas políticas públicas, áreas de confronto entre duas perspectivas radicalmente diferentes de articular a relação do Estado com o Mercado e, dessa forma, moldar o processo de desenvolvimento urbano. Um estado regulador ou um estado produtor.

Trata-se de duas áreas que, de uma forma que consideramos equívoca, foram abandonadas pela investigação e objecto de um outsourcing político ao longo de décadas de predomínio do Mercado na condução do processo de urbanização nas sociedades capitalistas. Predomínio do Mercado que se alimentou do equívoco na relação entre o Estado regulador e o Estado produtor.

Sem este debate prévio não poderemos perceber as razões profundas que estão na origem dos resultados associados ao actual modelo de desenvolvimento urbano e seremos incapazes de obter uma resposta positiva para a questão que colocámos: como passar da justiça espacial a políticas públicas justas.

É esse trabalho que nos propomos fazer no próximo capítulo da Tese.

CAPÍTULO III - REGULAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

3.1 - INTRODUÇÃO

O nome deste capítulo não deixa de encerrar em si próprio parte da essência do problema com que nos deparámos ao longo da análise. Estamos perante a “regulação do desenvolvimento urbano”, perante o domínio do “Estado Regulador”. No período pós-fordista, como sabemos, o estado produtor foi progressivamente substituído pelo estado regulador em todas as áreas da economia, mas também de uma forma progressiva nas áreas com reflexos na actividade económica, como acontece nas questões relacionadas com o território. Nos últimos anos a questão da regulação do desenvolvimento urbano foi adquirindo uma crescente importância.

A rápida transformação de vastos territórios com o acréscimo da urbanização, e um conjunto de desigualdades e injustiças espaciais a ela associadas, colocou na ordem do dia a discussão sobre a necessidade de regular esse desenvolvimento e conduziu a uma discussão sobre o papel a desempenhar pelo Estado nessa regulação.

Esta evolução é pouco discutida no quadro mais geral da substituição do Estado pelo Mercado. Mas, a mudança que se verificou ao longo das últimas décadas, durante as quais os sistemas políticos dominantes, particularmente em termos europeus, evoluíram da velha social-democracia para aquilo que comumente se designa por neoliberalismo, foi acompanhada por alterações profundas nas políticas públicas com expressão no território.

A nossa época ficou marcada como a época das novas formulações muitas delas associadas a uma intervenção excessiva do Estado. Os anos 80 ficaram marcados pela utilização do termo “exclusão”, com a sua carga implicitamente acusadora, enquanto os anos noventa introduziram a noção de “fractura social” no discurso político e os consequentes objectivos de “coesão e de solidariedade social” (Chaline, 2006/1997). Esses objectivos foram progressivamente adquirindo forma na arquitectura legislativa dos diferentes países, mas, entre a adopção de um conjunto de regras materializadas em lei, e a sua concretização prática, ensina-nos a experiência, vai muitas vezes um longo caminho.

Essas alterações consagraram o predomínio do Mercado e a anulação do Estado produtor, substituído pelo Estado regulador. Quando se fala em liderança do Estado soam imediatamente as campainhas de alarme. Uma tal tese é imediatamente conotada com uma visão retrógrada, passadista, em que a intervenção do Estado aparece associada a um conjunto alargado de patologias. Quem o defende é imediatamente confrontado com as actuações típicas do período fordista.

O ano de 2008, com a crise do supprime, veio abalar as fundações do modelo neoliberal vigente. Questionou-se então com particular veemência a eficácia e a eficiência da actuação do Estado Regulador. Mais do que ao Mercado foi ao Estado regulador que a generalidade dos actores apontou o dedo. Curiosamente o debate foi dominado pelas questões da eficácia e da eficiência e ignorou-se as questões da justiça e da equidade, cuja negação aparecera como corolário chocante da crise então vivida. Na realidade convocou-se para o debate então travado o Estado regulador, não para assumir as suas responsabilidades pelo não cumprimento dos objectivos sociais de que ele era o garante, mas para assumir como suas as responsabilidades pelo mau funcionamento dos Mercados.

Prometeram-se então grandes mudanças. Infelizmente, quase uma década passada, as mudanças realizadas nas estruturas de regulação revelaram-se insuficientes. Na realidade, a crise de 2008 determinou algumas alterações mas não foram de molde a permitir rediscutir, e alterar, a relação entre o Estado produtor e o Estado regulador. No limite o que se assumiu foi que as estruturas de regulação tinham muitas vezes agido por omissão, deixando o Mercado actuar em rédea livre. Mas essa constatação não determinou que as alterações concretizadas no funcionamento das estruturas de regulação fossem de molde a torná-las capazes de prevenir as crises determinadas pelas falhas na sua actuação.

Apesar de a grande crise que abalou as economias dos países de mercado livre ter tido a sua origem associada ao desenvolvimento urbano, instituições internacionais, como o Banco Mundial (BM), insistiram em minimizar a importância do processo de urbanização no contexto da economia mundial. O ambiente construído, a habitação e o processo de urbanização foram quase sempre olhados como questões menores no contexto da grande economia. Apenas em 2009, pela primeira vez na história, o

relatório do BM sobre o desenvolvimento ¹¹³ prestou atenção às questões relacionadas com o processo de urbanização. Harvey(2012) escreveu a propósito desse Relatório o seguinte:

“(....) the authors were actually out to show how the application of the usual nostrum of neoliberal economics to urban affairs (like getting the state out of the business of any serious regulation of land and property markets and minimizing the interventions of urban, regional and spatial planning in the name of social justice and regional equality) was the best way to augment economic growth (in other words, capital accumulation). ¹¹⁴

Não deixa de ser uma ironia o facto de o Relatório olhar para a realidade e apontar as causas da crise como potencial sinónimo de uma prosperidade que, infelizmente, foi negada pelos acontecimentos. O Relatório, apesar da crise já então instalada na economia mundial, faz ainda eco de uma visão que associa a prosperidade futura à observância dos princípios fundadores do... neoliberalismo, que justamente conduziram à situação existente. Isso é particularmente enfatizado na citação seguinte:

“Cities that provide fluid land and property markets and other supportive institutions – such as protecting property rights, enforcing contracts, and financing housing – will more likely flourish over time as the needs of the market change. Successful cities have relaxed zoning laws to allow higher-value users to bid the valuable land – and have adopted land use regulations to adapt to their changing roles over time”¹¹⁵

Encontramos aqui a defesa da anulação da intervenção do Estado como garante de prosperidade. Já não se apontam as baterias para o fim do Estado produtor, nesta fase o foco passou a ser a redução, ao mínimo possível, do papel do Estado regulador. O que se defende é a existência de uma não regulação – a minimização do planeamento e da regulamentação do uso do solo – como factor de prosperidade. Na realidade o que a atitude expressa no Relatório do BM traduz é a mesma convicção que presidiu às transformações efectuadas ao longo do período de

¹¹³ World Development Report, 2009. Reshaping Economic Geography. Washington DC. World Bank. 2009.

¹¹⁴ “Os autores estão, na verdade, a justificar como a aplicação da prática usual da economia neoliberal aos assuntos urbanos (como tirar o Estado do negócio de qualquer regulamentação séria dos mercados de solos e imobiliários e minimizar as intervenções de planeamento urbano, regional e espacial em nome de justiça social e da igualdade regional) foi a melhor maneira de aumentar o crescimento económico (ou seja, a acumulação de capital).

¹¹⁵ As cidades que fornecem acesso fácil aos mercados de solos e aos mercados imobiliários e outras instituições de apoio - como proteger os direitos de propriedade, fazer cumprir contratos e crédito à habitação - provavelmente irão florescer ao longo do tempo à medida que as necessidades do mercado mudem. As cidades bem sucedidas relaxaram as leis de zonamento para permitir que os usos de maior valor possam dispor dos solos de maior valor - e adoptaram uma regulamentação do uso do solo capaz de se adaptar às mudanças ao longo do tempo” TdP

domínio do modelo neoliberal, desde o início dos anos 80 até aos nossos dias. Modelo neoliberal que teve uma aplicação prática no campo das políticas urbanas.

“Since the mid 1980s, neoliberal urban policy (applied, for example, across the European Union) concluded that redistributing wealth to less advantaged neighbourhoods, cities, and regions was futile, and that resources should instead be channelled to dynamic “entrepreneurial” growth poles. A spatial version of “trickle-down” would then, in the proverbial long run (which never comes), take care of all those pesky regional spatial, and urban inequalities. Turning the city over to the developers and speculative financiers redounds to the benefit of all. If only the Chinese had liberated land uses in their cities to free market forces, the World Bank Report argued, their economy would have grown even faster than it had.”¹¹⁶ (Harvey, 2012.p.29)

O que atrás dissemos permite-nos perceber que as últimas décadas do desenvolvimento urbano aconteceram no contexto de uma mudança profunda na natureza da intervenção do Estado. Passámos de um Estado produtor para um Estado regulador e, finalmente, quando as crises vieram permitir questionar o carácter benigno dessa mudança, assistimos a pressões crescentes no sentido de minimizar a regulação feita pelo Estado, defendendo a auto-regulação do Mercado.

Queremos perceber como é que esta alteração, na natureza da intervenção do Estado, se concretizou e quais as consequências do ponto de vista das políticas públicas com expressão territorial. Elegemos as políticas de solos e as políticas de habitação como áreas de pesquisa porque são áreas de confronto entre as duas perspectivas radicalmente diferentes de articular a relação do Estado com o Mercado e, dessa forma, moldar o processo de desenvolvimento urbano: um estado regulador ou um estado produtor. Trata-se de duas áreas que, de uma forma que consideramos equívoca, foram abandonadas pela investigação e objecto de um *outsourcing-político*, ao longo de décadas de predomínio do Mercado, na condução do processo de urbanização nas sociedades capitalistas.

Queremos saber se, e em que condições, é possível uma alternativa na qual a intervenção do Estado se possa concretizar, liderando o processo de transformação

¹¹⁶ “Desde meio da década de oitenta, a política urbana neoliberal (aplicada, por exemplo, através da União Europeia) concluiu que redistribuindo a riqueza pelas comunidades mais desfavorecidas, pelas cidades e regiões era fútil, e que esses recursos deveriam ao invés ser canalizados para pólos empresariais dinâmicos. Uma versão espacial do “trickle-down” deveria então, no proverbial longo prazo – que nunca chega – tomar conta de todas as desigualdades regionais e das desigualdades urbanas. Colocando a cidade nas mãos dos promotores e dos especuladores financeiros reverteria em benefício de todos. Se apenas os chineses tivessem libertado o uso do solo nas suas cidades para as forças do mercado livre, o Relatório Banco Mundial argumentaria que a sua economia teria crescido ainda mais rápido do que cresceu.” TdP

do uso do solo com o objectivo de promover um desenvolvimento urbano gerador de uma maior justiça espacial. Na verdade, não podemos questionar o processo que referimos no final do anterior capítulo, “da teoria da justiça espacial a políticas públicas justas”, sem estudar o desenvolvimento urbano e perceber quais os mecanismos que são utilizados para promover ou recusar a justiça espacial.

Só por essa via será possível encontrar as formas adequadas de corrigir as razões que estão na base dos efeitos perversos, e socialmente inaceitáveis, que se associam e identificam com o desenvolvimento urbano. Qual o papel a desempenhar pelo urbanismo nessa nova etapa da evolução das sociedades urbanas e como? No urbanismo, em regra, a cada novo desafio corresponde a necessidade de corrigir uma situação que se considera socialmente inaceitável (Chaline, 2006/1997). Nas duas últimas décadas o debate sobre a segregação espacial das populações, em função do seu nível de rendimento, e a forma como a oferta de habitação, determinada pelo mercado, organiza essa segregação espacial, readquiriram uma importância relevante no debate urbanístico. As políticas de solos e as políticas de habitação, questões que se admitia poderem estar a ser resolvidas eficazmente pelos mercados, voltaram a ser discutidas.

Há dois debates que se travam em volta da Política de Solos e que nos interessa analisar. Quando falamos de Política de Solos estamos a referir-nos às leis que fazemos para determinar a forma como usamos o solo, o que, na designação de Needham (2012), pode ser associado quer ao Land-Use Planning, quer ao Spatial Planning, quer ainda ao Town and Country Planning.

O primeiro debate visa arbitrar o conflito entre o planeamento do uso do solo, enquanto actividade pública, e os direitos de propriedade, exercidos livremente no mercado livre. Participam neste debate, em campos opostos, os que defendem os direitos inegociáveis da propriedade privada do solo e os que defendem o direito do Estado a estabelecer os meios que permitam alcançar os seus objectivos sociais, incluindo o direito de planear o uso do solo. Assume particular relevância a relação entre o planeamento do uso do solo e os direitos de propriedade (Needham, 2006) e, em particular, a própria legitimidade do Estado para planear o seu uso. A orientação dominante tem sido a favor de uma menor intervenção do Estado, invocando uma perda de competitividade dos territórios, associada ao carácter burocrático da intervenção pública.

As intervenções descentralizadoras e desregulamentadoras sucederam-se nos últimos vinte anos, adequando a prática urbanística às dinâmicas económicas de cariz marcadamente neoliberal. Trata-se de saber se os benefícios resultantes da intervenção do Estado são suficientes para colocar em segundo plano os direitos de propriedade.

O segundo debate trava-se no campo dos que defendem a intervenção do Estado. Tem a ver com o posicionamento atribuído ao Estado no processo de urbanização. O debate desenvolve-se em torno de duas posições aparentemente incomunicáveis: o Estado produtor/proprietário de solo urbano versus o Estado regulador da classificação/utilização desse mesmo solo. Como vimos atrás há quem (Fainstein, 2009) entenda ser a posse pública do solo a condição *sine qua non* para introduzirmos equidade no processo de desenvolvimento urbano. Fundamental para este debate é discutir como é que a captura, ou não, das mais-valias urbanísticas geradas pelo processo de urbanização, intervém neste processo.

3.2 – ESTADO VERSUS MERCADO

João Cabral, ao reflectir sobre as transformações da regulação do desenvolvimento urbano (Portas et al, 2010), recorre a Booth (1996), que identificou um conjunto de estratégias que justificaram historicamente o controlo do desenvolvimento urbano por parte do Estado e que, segundo ele, são as seguintes:

“Em primeiro lugar, a procura da cidade ideal, harmoniosa e ordenada, característica do Renascimento, como exemplo do poder real; em segundo lugar o controlo na oferta de habitação e de tipologias através do zonamento, condicionando a entrada de imigrantes ou de grupos não desejáveis que poderiam pôr em causa o equilíbrio e a manutenção da ordem social existente; em terceiro lugar, o controlo sanitário e a procura da cidade saudável, que promoveram toda uma legislação sobre salubridade e higiene e mais tarde sobre qualidade ambiental; em quarto lugar, a ideia mais recente, das possibilidades do controlo e da regulação, de que são exemplo os planos de uso do solo, condicionando o funcionamento dos mercados e supletivamente a concretização dos projectos de mais longo prazo da administração; finalmente, a necessidade de prever e conseguir a resolução de conflitos associados ao carácter discriminatório e desigual na utilização do solo que caracterizam o processo de urbanização numa economia de mercado.” (p.233).

Interessa-nos particularmente a análise das estratégias mais recentes de intervenção do Estado referidas por Booth, concretamente as possibilidades de controlo e regulação. Está implícita na sua formulação uma posição que advoga a impossibilidade do Estado controlar ou regular o desenvolvimento urbano a partir de

planos de uso do solo. Trata-se de uma crítica a uma identificada posição dirigista do Estado na gestão urbanística. A intervenção do Estado, segundo o autor, visava condicionar a acção dos mercados. Ao mesmo tempo o autor defende que, pelo menos durante o período mais recente, foi essa a forma privilegiada da intervenção pública.

Parece-nos uma generalização questionável por duas ordens de razões: em primeiro lugar porque coexistem, muitas vezes no mesmo espaço político-económico, diferentes formas dos Estados se relacionarem com o desenvolvimento urbano. A União Europeia é disso prova, com a sua diversidade de políticas, como veremos adiante; em segundo lugar, a forma e o conteúdo dos planos urbanísticos variam significativamente de país para país e parecem-nos insusceptíveis de poderem ser catalogados, de uma forma rigorosa, apenas e só como “Planos de Uso do Solo”.

Além do mais, o simples conceito do “uso do solo” coloca um conjunto alargado de outras questões, que vão desde a forma como o sistema de planeamento trata a questão da posse pública ou privada do solo, às questões relacionadas com a produção do solo urbano e às mudanças de uso, insusceptíveis de serem todas traduzidas sob a designação “Planos de Uso do Solo”. A liberalização da intervenção do Estado justificou-se como uma resposta adequada ao aumento das dificuldades sentidas quer na concretização de projectos de interesse público, quer no pleno aproveitamento das dinâmicas próprias do mercado livre. Dificuldades que seriam o resultado das características próprias da regulação pública. Contudo, as formas como a regulação pública se concretiza são muito diversas. É isso que em parte contribui para o facto de grande parte do debate urbanístico ter-se centrado à volta de questões relacionadas com a produção de Planos e das formas de tornar mais eficaz a sua concretização no território. Neste debate os Planos são encarados como os instrumentos mais adequados para viabilizar

“consensos e acordos através das suas funções de inventariação e diagnóstico da realidade urbanística e de distribuição dos usos do território, garantindo a sua função social e viabilizando a sua implementação”
(Cabral, 2011,p.236)

O objectivo de tornar compatíveis entre si os diferentes usos do território e de assegurar a coordenação de todos os interesses envolvidos na sua transformação concretiza-se historicamente através do planeamento do uso do solo. Esse planeamento da ocupação e uso do solo, a que se pode chamar Política de Solos, é

a forma encontrada pelas sociedades para ultrapassar uma dificuldade que se coloca quando, na governação urbana, recorremos ao planeamento para compatibilizar usos, ocupações, direitos e interesses na utilização e no acesso ao território. A socialização do solo, ou melhor, a dificuldade em avançar com essa socialização, introduz perturbações significativas no Sistema de Gestão Territorial. A Política de Solos é a resposta política para ultrapassar essa dificuldade. Trata-se de concretizar no território o interesse público na ocupação e no uso do solo. Recorde-se, no caso português, o que estabelece a LBOTU, no seu artº 16º, ponto 1, que determina expressamente

“A Administração Pública tem o dever de proceder à execução coordenada e programada dos instrumentos de planeamento territorial, recorrendo aos meios de política de solos que vierem a ser estabelecidos na lei”, explicitando no ponto 2 que esses meios devem incluir “modos de aquisição ou disponibilização de terrenos e mecanismos de transformação fundiária e formas de parceria ou contratualização, que incentivem a concertação dos diversos interesses”.

Needham (2006), citado por Cabral (2010), avaliou o interesse público na ocupação e no uso do solo, propondo como grelha de análise desse interesse três critérios:

“o critério da eficácia do sistema de planeamento através da sua capacidade de garantir a implementação das decisões tomadas colectiva e democraticamente; o critério da eficiência económica, ou seja, a forma como o uso do solo e as intervenções programadas condicionam, positiva ou negativamente, a utilização adequada dos recursos económicos; o critério da redistribuição dos recursos e dos seus efeitos socioculturais, associado à questão da equidade das políticas públicas na regulação das externalidades.” (p.237)

Assume aqui particular importância a defesa da equidade das políticas públicas, via critério da redistribuição dos recursos, a defesa da democracia, através do critério da eficácia do sistema de planeamento, sem desvalorizar o critério da eficiência económica, tão caro aos que entendem não haver qualquer justificação para a intervenção do Estado. A aplicação destes critérios, como defende Cabral, é particularmente importante num contexto em que se procura uma maior flexibilização e fluidez dos processos de planeamento e, ao mesmo tempo, se sente a necessidade de integrar múltiplos agentes e actores na transformação dos territórios.

3.2.1 – O DIREITO DE PROPRIEDADE

Voltando ao primeiro dos dois debates propostos, a discussão sobre os direitos de propriedade (Property Rights) versus a intervenção do Estado, importa analisar as posições defendidas por cada uma das partes.

Há aqui uma assumpção prévia que devemos fazer: o planeamento do uso do solo afecta os direitos de propriedade. Afecta de diferentes maneiras: favorecendo uns e prejudicando outros, limitando os direitos dos proprietários em benefício da sociedade em geral. Sociedade aqui entendida como o conjunto de pessoas que não tendo direitos, têm legitimidade e interesses reconhecidos. É o facto de o planeamento do uso do solo poder favorecer ou prejudicar os direitos de propriedade que leva alguns autores a declarar serem os direitos de propriedade uma criação da própria sociedade (Needham (2012), Booth (2003), Bromley (1991)).

Needham(2006) salienta o facto de apenas poderem ser considerados direitos aqueles que são protegidos pela lei e que, por força disso, são susceptíveis de serem defendidos em Tribunal. A este propósito Bromley (1998) escreveu:

“It is the fact that something is protected that makes it a right, rather than that something is protected because it is a right. If there were no protection of the right, the right would not exist.”(p.32)¹¹⁷

Assim, mais do que ter direitos de propriedade, o que adquire importância é o direito de os poder usar sob a protecção da lei. A liberalização da intervenção do Estado é defendida, quase sempre, a partir de duas posições complementares: de um lado o Direito de Propriedade, entendido numa lógica de direitos humanos, cujo respeito é uma das condições fundamentais da democracia; do outro, a questão da eficiência económica diminuída, como já referimos, por um aumento das dificuldades, quer na concretização de projectos de interesse público, quer no pleno aproveitamento das dinâmicas próprias do mercado livre. Diminuição imputável às características específicas da regulação pública. Essa intervenção, para alguns autores, deve ser minimizada porque afecta os direitos fundamentais dos cidadãos,

“Individuals have rights, and there are things no person or group may do to them (without violating their rights). So strong and far-reaching are those rights that they raise the question of what, if anything, the state and its

¹¹⁷ “É o facto de alguma coisa ser protegida que a torna num direito, mais do que alguma coisa ser protegida por ser um direito. Se não houvesse protecção do direito, o direito não existiria.” TdP.

officials, may do. How much room do individual rights leave for the state?”
(Nozick, 1974, citado por Needham (2006), p.10)¹¹⁸

Esta citação de Nozick – trata-se do primeiro parágrafo do Prefácio ao seu livro mais famoso, escrito em 1974 – tem a virtude de sintetizar em poucas linhas, tudo aquilo que se escreveu em defesa da propriedade privada e dos direitos dos seus titulares. Como atrás referimos, a propósito da posição dos libertaristas¹¹⁹, ele é o ideólogo desta corrente filosófica cujos expoentes económicos são os nobelizados Hayek e Milton Friedman. A sua teoria da titularidade funciona como base teórica para a defesa de um estado mínimo, sem qualquer intervenção na sociedade e em particular na economia. Dessa forma assegura-se que o direito de propriedade é exercido livre de qualquer regulação ou constrangimento, como um direito absoluto. A intervenção pública deve ser minimalista para que as pessoas possam escolher livremente o que devem fazer com os seus direitos de propriedade, colocando mesmo em questão se essa intervenção se justifica.

“freedom of the individual, the benefits of both market forces and entrepreneurship, the role of law, and the perils of bureaucratic control of the economy and society” (Sorensen and Day (1981) citado por Needham (2006), p.2)¹²⁰

Booth (1996), citado por Cabral (2011,p.233), refere o outro lado desta questão quando salienta que o processo de urbanização, no contexto de uma economia de mercado, assume um carácter discriminatório e desigual na utilização do solo, o que conduz a conflitos que importa resolver.

“(…) finalmente, a necessidade de prever e conseguir a resolução de conflitos associados ao carácter discriminatório e desigual na utilização do solo que caracterizam o processo de urbanização numa economia de mercado(…)”

Esta perspectiva é reforçada por outros autores (Fainstein (2010), Harvey (2008), Soja (2010), Smith (2008)) para os quais esse carácter discriminatório e desigual do processo de urbanização, é entendido como a negação do direito à cidade, e/ou como um instrumento poderoso na construção de uma geografia da desigualdade e na correspondente injustiça espacial. No mesmo sentido se orienta a reflexão sobre

¹¹⁸ “Os indivíduos têm direitos, e há coisas que nem pessoas nem grupos podem fazer com eles (sem que violem os seus direitos). Tão fortes e profundas sejam esses direitos que eles colocam a questão do que, se alguma coisa, o estado e os seus funcionários, devem fazer. Quantos mais espaços devem os indivíduos ceder para o estado?” TdP.

¹¹⁹ Analisadas no Cap. II da Tese, no ponto 2.3.5. pag. 36.

¹²⁰ “liberdade dos indivíduos, os benefícios conjugados das forças do mercado e do empreendedorismo, o papel da lei, e os perigos do controlo burocrático da economia e da sociedade” TdP.

a importância do planeamento do uso do solo como forma de se controlar o desenvolvimento urbano, visando reduzir as injustiças a ele associadas. A defesa do planeamento é feita na perspectiva de que essa é um via fundamental pela qual o Estado pode alcançar e concretizar os seus objectivos sociais. Objectivos que, na verdade, conflituam com os direitos de propriedade. Este facto é, aliás, reconhecido pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem que, no art.º 1º do seu “Protocolo Adicional à Convenção de Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais”, estipula o seguinte:

“Qualquer pessoa singular ou colectiva tem direito ao respeito dos seus bens. Ninguém pode ser privado do que é sua propriedade **a não ser por utilidade pública** e nas condições previstas pela lei e pelos princípios gerais do direito internacional. As condições precedentes entendem - se sem prejuízo do direito que os Estados possuem de pôr em vigor as leis que julguem necessárias para a regulamentação do uso dos bens, **de acordo com o interesse geral**, ou para assegurar o pagamento de impostos ou outras contribuições ou de multas”

Quando falamos de direitos temos que ter consciência que estamos, ao mesmo tempo, a falar de interesses. É essa abordagem que é introduzida por Booth (2003) com a noção de “interest in land”. Escreve o autor acerca das questões suscitadas pelos direitos de propriedade que “Perhaps what is at the heart of the matter is to be found in the concept of interest in land.” (p.184-185)¹²¹. Este interesse no solo não é exclusivo dos que detêm direitos de propriedade antes pelo contrário é extensivo a todos os cidadãos. Seja por questões ambientais, por questões paisagísticas, pelo simples direito a participar nas decisões relevantes para o futuro da cidade, todos os cidadãos devem ser tidos em conta quando se trata de planear o uso do solo e de decidir sobre o desenvolvimento urbano. A sociedade, da mesma forma que atribui um valor elevado aos direitos de propriedade, atribui um valor ainda mais elevado aos interesses da comunidade em geral no uso do solo. O direito ao urbanismo é um direito que em muitos países, como Portugal, está constitucionalmente protegido.¹²². A sociedade obriga a que o planeamento do uso do solo respeite um conjunto alargado de procedimentos antes que um plano possa ser aprovado e adquirir a forma de lei, garantindo a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território.

¹²¹ Talvez aquilo que está no âmago do problema possa ser encontrado no conceito do “interesse no solo”. TdP.

¹²² - Art. 65º da Constituição da República Portuguesa. “Direito Habitação e Urbanismo”.

A este propósito recordemos as propostas de Fainstein (2010) acerca dos procedimentos que devemos adoptar no planeamento urbanístico de forma a conseguirmos cumprir com o objectivo da Democracia. Os três mais importantes por ela referidos eram: 1º - os Grupos que não têm capacidade para participar nos processos de tomada de decisão, devem ser representados por advogados; 2º - os Planos devem ser desenvolvidos com o acompanhamento das populações alvo, aquelas cuja área de residência é objecto do Plano, não ignorando os interesses da cidade, globalmente considerada; 3º - os processos de governança devem incluir a consulta a todos os grupos com interesse na cidade. Isto aplica-se mesmo quando o desenvolvimento abrange áreas desabitadas ou pouco habitadas. Há aqui o reconhecimento de que toda a gente tem interesse na cidade, independentemente dos seus direitos de propriedade. Ninguém pode ser excluído no processo de decisão. Ninguém pode ver os seus interesses ignorados. Esta perspectiva chama a atenção para a forma como se relacionam interesses e direitos, e, como é a lei, enquanto expressão da sociedade, que transforma os interesses em direitos.

“We forget sometimes that rights in land are a social creation, just as much as the land uses planning law and the content of the planning policy. It is society which decides to protect by law some interests in land and not other interests. The interests themselves arise independently of the legal rules. But it is the legal rules which make of some interests a right and of others no right.” (Needham, 2006,p.10)¹²³

Podemos afirmar que em nenhuma sociedade é reconhecido como absoluto o direito dos proprietários do solo a utilizá-lo de acordo com os seus interesses. Esse direito é sempre regulado por normas e leis que são a tradução, em cada momento, dos interesses prevaletentes na sociedade. Estamos a falar de sociedades democráticas nas quais há um interesse comum que deve, em cada momento, prevalecer sobre os interesses particulares ou de grupo. Needham (2006), analisa diferentes situações nas quais se pode exercer o direito de propriedade estabelecendo uma distinção entre a posse e o direito a usar o solo.

“1) The right to use land in a particular way; 2) The situation when one person has the right to use a piece of land in all possible ways; 3) The situation when one person has the right to use a piece of land in so many,

¹²³ Tradução Livre. “ Nós esquecemos algumas vezes, que os direitos sobre o solo são uma criação social, sobretudo através do planeamento do uso do solo e do conteúdo da política urbana. É a sociedade que decide através da lei proteger alguns interesses sobre o solo e não outros. Os interesses eles próprios existem independentemente da lei. Mas é a lei que faz de alguns interesses um direito e de outros não.” TdP.

and certain specific, ways that the person can be regarded as having ownership of the legal land.”(p.35)¹²⁴

E procede de seguida a uma reflexão sobre a variedade dos regimes de propriedade. Socorrendo-se de Blomley (2004) afirma que:

“(…) it is better to speak not of different types of holders of property rights, but of different ways of holding – or managing – property rights. (…) This allows a much more refined discussion of property rights. In particular, it avoids the trap of thinking that there are, in practice, only two important sorts of rights – private ownership and state ownership. (…)” (Needham, 2006.p.42)¹²⁵

QUADRO I – RELAÇÃO ENTRE REGIMES DE PROPRIEDADE, DIREITOS E DEVERES

PROPERTY REGIME	RIGHTS AND DUTIES
State property	Individuals have duty to observe use and access rules determined by the controlling or managing state agency. The agency has the right to determine the use and access rules.
Private property	Individual owners have the right to undertake socially acceptable uses, and have the duty to refrain from socially unacceptable uses.. Others (non-owners) have the duty to refrain from preventing socially acceptable uses and have the right to expect that only socially acceptable uses will occur.
Common property	The management group (the owners) has the right to exclude non-members, and non-members have the duty to abide by the exclusion. Individual members of the management group (the co-owners) have both rights and duties with respect to use rates and maintenance of the thing owned.
Non-property	No defined group of users or owners and the benefit stream is available to anyone. Individuals have both privilege and no rights with respect to use rates and maintenance of the assets. The asset is an open-access resource.

Fonte: Needham,2006

¹²⁴ “ O direito a usar o solo numa determinada maneira; a situação na qual uma pessoa tem o direito a usar uma quantidade de solo de todas as maneiras possíveis; a situação na qual uma pessoa tem o direito a usar uma quantidade de solo em tantas e tão específicas maneiras que a pessoa pode ser olhada como tendo a posse do solo legal.”TdP

¹²⁵ “É preferível não falar de diferentes tipos de detentores de direitos de propriedade, mas de diferentes maneiras de gerir esses direitos (...) Isso permite uma muito mais refinada discussão dos direitos de propriedade. Particularmente, isso evita a armadilha de pensar que existem, na prática, apenas dois importantes tipos de direitos – propriedade privada e propriedade pública.” TdP

É o que acontece quando se distingue entre o direito de propriedade e o direito de construir ou de urbanizar. Importa esclarecer qual é o entendimento que se faz do conceito do direito de propriedade e, em particular, a distinção que se estabelece, ou não, entre o direito de propriedade, o *jus aedificandi* e o direito de urbanizar.

Em Portugal, por exemplo, existe doutrina do Tribunal Constitucional¹²⁶ em que se estabelece o seguinte:

«se não se pode fundamentar o *jus aedificandi* directamente na garantia constitucional da propriedade privada, a conclusão que se deve tirar é a de que os pressupostos de existência e as condições de exercício daquele direito têm de ser encontrados no ordenamento jurídico urbanístico e estão dependentes do seu sistema de atribuição».

Apesar de até 1965 o direito de urbanizar ter estado vedado aos particulares, a verdade é que desde então esse direito foi-lhes reconhecido, passando o processo de desenvolvimento urbano a ser determinado pelas dinâmicas e pelos interesses dos promotores privados. Diferentes autores (Lobo (2001), Correia (1993)) criticaram as omissões existentes na nossa Política de Solos, como uma das principais razões que justificam a pouca eficácia do nosso sistema de planeamento.

A eficácia do sistema de planeamento, primeiro critério de Needham para justificar o interesse público na ocupação e no uso do solo, a sua capacidade para garantir a concretização no território das decisões democraticamente tomadas, passa em grande parte pela Política de Solos. Sem garantir a disponibilidade dos terrenos necessários à concretização dos objectivos dos Planos, pouco importará a qualidade com que eles foram elaborados ou sequer o carácter justo dos seus objectivos. Trata-se de, através de opções políticas, permitir que o interesse comum, democraticamente estabelecido, não seja impedido pelos interesses individuais ou de grupo.

3.2.2 – A QUESTÃO DA EFICIÊNCIA

A questão da eficiência atravessa o debate económico ao longo do tempo. Podemos olhar para esta questão recorrendo ao segundo critério de Needham que é o da eficiência económica na forma como planeamos o uso do solo. A discussão à volta da eficiência centra-se, quase exclusivamente, na boa utilização de recursos escassos.

¹²⁶ Acórdão do Tribunal Constitucional nº 341/86 (DR. II Série, nº 65, de 19-03-1987).

O solo é um deles. Também aqui o Estado e o Mercado se confrontam. Recorre-se normalmente a Adam Smith¹²⁷ e ao seu conceito de “mão invisível do mercado” para defender a capacidade de o mercado se auto-regular, coordenando as acções individuais de tal forma que em conjunto, elas produzam um adequado uso dos recursos escassos. Ao mesmo tempo quem entende existirem falhas do mercado que impede essa eficaz utilização dos recursos argumenta defendendo uma intervenção reguladora do Estado. É o caso de Pigou, citado por Needham (2006), que escreveu:

“It is as idle to expect a well-planned town to result from the independent activities of isolated speculators as it would be to expect a satisfactory Picture to result if each separate square inch were painted by an independent artist. No “invisible hand” can be relied on to produce a good arrangement of the whole from a combination of the separate treatments of the parts. It is, therefore, necessary that an authority of wider reach should intervene and should tackle the collective problems of beauty, of air and light, as those other collective problems of gas and water have been tackled.” (Pigou, 1932, p. 195) (p. 55)¹²⁸

No caso do planeamento do uso do solo muitos autores recorrem às ideias de Pigou para identificarem as imperfeições do mercado. As falhas de mercado são normalmente designadas por externalidades. Trata-se de situações em que as decisões tomadas afectam outros que não tiveram qualquer participação na sua génese. É o caso das fontes de poluição, resultado da localização escolhida para uma fábrica, por exemplo, que afectam uma determinada comunidade urbana existente na proximidade. Ou é o caso da existência de um monopólio, que no caso dos solos está relacionado com a ocorrência de um lote numa localização específica que pode impedir a concretização de infraestruturas públicas obrigando à expropriação. É o que resulta da informação ser, muitas vezes, imperfeita, o que distorce a concorrência, favorecendo uns em detrimento de outros.

Todas estas imperfeições do mercado podem ser minimizadas recorrendo a uma intervenção reguladora dos poderes públicos que, no caso dos solos, se concretiza através do planeamento do seu uso.

¹²⁷ Adam Smith, filósofo e economista escocês. (1723- 1790)

¹²⁸ “ É tão inútil esperar que uma cidade bem planeada resulte da actividade independente de especuladores isolados como seria esperar que uma boa pintura resultasse de cada centímetro quadrado ser pintado por um artista independente. Nenhuma “mão invisível” pode ser mobilizada para produzir um bom arranjo do conjunto a partir de uma combinação do tratamento separado das partes. É, portanto, necessário que uma autoridade de maior alcance possa intervir e possa enfrentar os problemas colectivos da beleza, do ar e da luz, como os outros problemas colectivos do gás e da água foram tratados.” TdP

A posição defendida por vários economistas ao longo do século passado (Derycke, Huriot, Renard, 1994), foi a de que se justificava recorrer ao planeamento do uso do solo para regular o mercado, de forma a corrigir as suas imperfeições e externalidades. No que se refere aos solos, bens imóveis sem edificação, salientaram que, de um ponto de vista estritamente económico, é difícil considerar que existe um mercado de solos. O solo é multifuncional e localizado, pelo que estamos perante uma segmentação ao mesmo tempo funcional e espacial do mercado. Por outro lado, chamavam a atenção para o facto de, se existir mercado, ele ser imperfeito devido à falta de informação e ao número limitado de agentes que nele operam. Em consequência, questionaram abertamente que o preço do solo fosse determinado pelos mecanismos de um mercado livre (Derycke et al, 1994):

“Ont pourrait au contraire affirmer que c’est la règle de droit (règlements d’urbanisme et droits à construire) qui détermine le prix des terrains. En réalité il existe un double mouvement entre la règle de droit et le niveau des prix, ceux-ci étant à la fois cause et effet de l’évolution de la réglementation” (p.287).¹²⁹

Needham (2006) alerta para a importância de reflectir sobre os argumentos económicos dos que defendem a não intervenção pública por razões económicas. Para o autor, quando se fala em mercado de direitos o que está implícito é não só o direito de propriedade mas também o direito de transmitir essa propriedade. O comércio livre dos direitos de propriedade conduziria a uma máxima eficiência económica no uso de um recurso que é escasso¹³⁰.

Deste argumento, os seus defensores, procuram retirar uma consequência política que é a de que não deve haver interferência no mercado livre, pelo que o Estado se deve abster de planear o uso do solo. O estado deve minimizar o planeamento do uso do solo e deve deixar o mercado fazer o seu trabalho. Este argumento é equívoco tendo presente tudo o que se disse anteriormente sobre os direitos de propriedade. Os direitos são uma criação social. Não há um mercado de solos. Existem muitos mercados com uma segmentação espacial e com valores diferentes consoante seja esta ou aquela a função que lhe foi destinada pela sociedade. Existem solos com um enorme valor de uso mas com um valor de troca nulo, como

¹²⁹ “Podemos pelo contrário afirmar que é a regra do direito (regulamentos urbanísticos e direitos de construção) que determina o preço dos terrenos. Na realidade existe um movimento duplo entre a regra do direito e o nível dos preços, sendo estes ao mesmo tempo causa e efeito da evolução da regulamentação” TdP.

¹³⁰ Recorde-se a este propósito a teoria da titularidade defendida por Nozick.

acontece com os terrenos que se situam em áreas protegidas ou em áreas abrangidas pelas políticas públicas de conservação da natureza.

O mercado é estruturado pelos legisladores e são eles que criam direitos e determinam as regras que possibilitam e definem a forma como podem ser usados e comercializados.

3.2.3 – A REDISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS

Sendo o solo urbano um recurso escasso faz todo o sentido que o planeamento permita que a sua utilização se faça da forma mais inclusiva possível. Ninguém deve ficar fora da utilização desse recurso. Isto apenas é possível em sede de planeamento urbanístico, no quadro da resposta às necessidades das pessoas e das empresas. Sendo um recurso fundamental a forma como ele é disponibilizado aos cidadãos diz-nos muito sobre a forma, justa, ou não, como o desenvolvimento urbano é promovido.

Assume aqui destaque a defesa da equidade das políticas públicas e a explicitação do papel a desempenhar pela maior ou menor socialização das mais-valias urbanísticas.

O terceiro critério de Needham (2006) aborda a redistribuição dos recursos e dos seus efeitos sócio culturais, associado à questão da equidade das políticas públicas na regulação das externalidades.

A questão da regulação das externalidades remete-nos para a discussão anterior em torno da eficiência na gestão de recursos escassos. Mas neste caso introduz uma nova perspectiva que complementa essa abordagem, introduzindo-lhe a dimensão da equidade. É esse objectivo da equidade, presente nas políticas públicas com expressão urbana, que nos possibilita, ou não, impedir que as externalidades agravem as condições de desigualdade e de injustiça já existentes na sociedade. Sem a intervenção pública reguladora, a mão invisível do mercado, por si só, não nos possibilita essa função correctora.

Needham (2006) recorre a Harvey (2000) para questionar o ponto de vista dos defensores do mercado livre e a sua defesa da não intervenção pública, ou melhor, a defesa de que a intervenção pública não deve realizar-se através da redistribuição dos recursos mas, tão-somente, caso o mercado não seja eficaz, realizando essa

redistribuição através do sistema de impostos. Recorrendo a um velho adágio referido por Harvey: “Nothing is more unequal than the equal treatment of unequal’s”¹³¹ Needham conclui que:

“Trying to achieve allocative efficiency by letting the market treat unequal’s equally produce unequal results. It might be better first to reduce the inequality, than let the market treat everyone equally.” (p.66)¹³²

Podemos recorrer de novo a Fainstein (2010) e analisar algumas das suas propostas para alcançar o objectivo da equidade. Quais são os princípios que devem orientar o planeamento e integrar as Políticas Urbanas? Todos os novos desenvolvimentos urbanos, as novas urbanizações, devem disponibilizar habitação para as pessoas com rendimentos médios ou inferiores; No caso das habitações públicas que integram o stock de habitação social deve aplicar-se o princípio da manutenção e/ou do crescimento do stock; Não se deve recorrer à realocização de actividades por razões do interesse público; Os programas de desenvolvimento económico devem colocar em primeiro lugar os interesses dos empregados e dos trabalhadores, e centrar-se nos pequenos negócios, nas pequenas actividades de base local; Portagens ou outras taxas que incidem sobre a mobilidade urbana devem manter-se a um nível muito baixo; Os mega-projectos devem ser severamente escrutinados. Devem trazer benefícios para as comunidades e devem ter uma participação pública nos seus lucros;

Actividades que integram a habitação, o comércio e os serviços, apenas deverão ser realocizadas com consentimento dos envolvidos. O que está aqui em causa é a importância das relações de vizinhança e a dificuldade em reconstruí-las bem como os custos sociais que isso acarreta. As pessoas de mais baixo rendimento são muito penalizadas pelos aumentos dos custos dos transportes.

Neste conjunto de propostas destaca-se o facto de a habitação para as classes de menores rendimentos estar no centro das preocupações. Habitação numa dimensão plural. Não se trata apenas de defender uma percentagem de novas habitações a custos acessíveis para as classes de menor rendimento em todos os novos desenvolvimentos urbanos, mas, também, de defender a impossibilidade de o stock desse tipo de habitação poder diminuir. Acresce a estas duas dimensões o facto de

¹³¹ “Nada é mais desigual do que o igual tratamento dos desiguais”. TdP.

¹³² “Tentar alcançar uma alocação de recursos eficiente deixando o mercado tratar igualmente os desiguais produz resultados desiguais. Seria melhor em primeiro lugar reduzir a desigualdade, do que deixar o mercado tratar toda a gente igualmente”. TdP.

apenas com consentimento dos moradores se poder admitir a realocização espacial desse tipo de habitação. Trata-se de evitar a concretização do mecanismo da segregação espacial que, através dos fenómenos da especulação fundiária, tende a libertar os solos urbanos mais valorizados das classes menos afluentes, canalizando-os para a especulação imobiliária e afastando os seus moradores originais para as periferias.

A estes aspectos Fainstein soma uma preocupação com a acessibilidade. É o caso da sua chamada de atenção para as portagens urbanas ou para outras taxas que incidam sobre a mobilidade urbana. Estas taxas penalizam as pessoas que empurradas para as periferias pelas regras do mercado imobiliário – só conseguem encontrar habitação a preços acessíveis muito afastados do centro - são depois obrigadas a deslocarem-se para o centro para aí trabalharem. Neste caso qualquer pequena alteração nos custos da acessibilidade tem efeitos imediatos na solvência das famílias.

A equidade das políticas públicas e a redistribuição dos recursos obrigam-nos a olhar para a política de solos de uma forma integrada com a política de habitação. De certo modo o objectivo da equidade nas políticas públicas urbanas obriga-nos a olhar para uma Política das Cidades que terá como eixos fundamentais a Política de Solos, a Política de Habitação e uma Política de Emprego. Grande parte da rigidez do mercado do trabalho, em particular a parte relacionada com a mobilidade do factor trabalho, está muito associada ao elevado endividamento provocado pela exclusividade do acesso à habitação através da aquisição no mercado livre¹³³. O endividamento com a aquisição da habitação tem provocado uma diminuição significativa do rendimento disponível das famílias e imposto uma perda de mobilidade.

Tradicionalmente a política de solos tem sido, na generalidade dos países, um palco propício ao desenrolar do conflito entre o estado e o mercado. Os campos extremaram-se, quase sempre, entre os que defendem o livre funcionamento do mercado, com a propriedade privada dos solos, e os que defendem a nacionalização ou municipalização dos solos, isto é, a omnipresença do Estado. O debate decorre asfixiado pelo primado de visões radicalmente antagonizadas.

¹³³ Este fenómeno é particularmente sentido em Portugal, embora pouco discutido e compreendido.

As experiências de diferentes países, mostram-nos que faz pouco sentido, centrar o debate sobre as políticas de solos, o funcionamento dos mercados imobiliários e o desenvolvimento urbano apenas na questão da propriedade pública versus propriedade privada do solo. Há outras questões muito importantes relacionadas com a forma como são implementadas as decisões colectivas consagradas nos instrumentos de planeamento que deslocam o centro do debate urbanístico para aspectos não tão dependentes das questões da posse do solo.

As diferentes respostas que cada um dos Sistema de Gestão Territorial (SGT) obtêm, se analisarmos um conjunto alargado de países, relevam muito da forma como os diferentes Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) articulam a componente de afectação do solo a diferentes classes de uso e a componente de uso do solo e, sobretudo, da forma como o mercado imobiliário é tratado nesses Planos. Se, como refere Cabral, ao abordar as diferentes formas que possibilitaram a Graham e Marvin (2001) questionar o modelo fordista de desenvolvimento urbano, é necessário considerar uma outra componente da mudança

“associada ao aumento da relação funcional entre o desenvolvimento económico e o controlo e regulação dos usos urbanos, como resultado do crescimento do sector imobiliário e da sua cada vez maior importância no processo de acumulação de capital e da chamada produtividade e riqueza das cidades” (2010,p234)

então não podemos olhar para os IGT ignorando a forma como eles se articulam com o mercado imobiliário. Temos que perceber a forma como estes instrumentos de planeamento, cuja relação com as dinâmicas do mercado imobiliário são tão importante, tratam questões como o preço do solo, a segmentação do mercado de uso dos solos ou a oferta de habitação segundo o segmento de mercado a que se destina.

Esta discussão não é possível sem abordarmos a questão das mais-valias urbanísticas e da sua maior ou menor socialização.

3.3 – AS MAIS-VALIAS URBANÍSTICAS

O tema das mais-valias urbanísticas, como já tivemos oportunidade de referir¹³⁴, tem sido um tema tabu na sociedade portuguesa. A discussão sobre as mais-valias urbanísticas, estando relacionada com os modelos de desenvolvimento urbano, liga-

¹³⁴ Ver <http://pt.mondediplo.com/spip.php?article213>

se às opções que cada Estado entende adoptar nas questões de política de solos e de política de habitação.

Propomo-nos abordar esta questão da seguinte forma: discutindo o conceito e as suas origens históricas e discutindo os mecanismos de geração das mais-valias e da sua captura ou socialização; discutindo a importância das mais-valias no contexto do conflito entre o Estado e o Mercado e, finalmente, dando conta das mais recentes abordagens em que as mais-valias são discutidas no âmbito das preocupações com um desenvolvimento urbano justo.

Mais à frente (Capítulo V) quando discutirmos a situação em Portugal abordaremos a questão dos agentes que interferem no processo de geração das mais-valias e estudaremos os seus comportamentos. No quadro da discussão das origens históricas da mais-valia propomo-nos fazer uma retrospectiva da evolução da questão fundiária na ciência económica e do conceito de Land Tax que precedeu a ideia de mais-valia.

3.3.1 – A QUESTÃO FUNDIÁRIA NA CIÊNCIA ECONÓMICA

A ciência económica nasce com as primeiras reflexões sobre a renda da terra. A Teoria Económica enquanto ciência económica tem a sua origem com a teoria da renda (Pardo, 1985).

3.3.1.1 – DOS FISIOCRATAS À ECONOMIA ESPACIAL

A primeira vez que se colocou esta questão foi no século XVII. Várias correntes do pensamento económico estudaram a renda da terra. Em primeiro lugar os fisiocratas, influenciados pelos filósofos do século XVIII – os enciclopedistas – e pelo seu “laissez faire, laissez passer”. As suas teorias são dominadas pela natureza e pela agricultura. A ordem natural aparece baseada na propriedade, na liberdade, no crescimento das riquezas que é possível graças à terra que proporciona um produto que é distribuído entre as classes sociais.

Seguiram-se os clássicos Adam Smith e T.Malthus¹³⁵ que se separam das concepções fisiocráticas. Adam Smith desvaloriza a importância do papel da terra e dá origem a uma teoria que valoriza o trabalho produtivo. Malthus vive na época das guerras napoleónicas, uma altura em que a Grã-Bretanha tem que, em simultâneo,

¹³⁵ Thomas Robert Malthus foi um economista britânico. É considerado o pai da demografia devido à sua teoria para o controle do aumento populacional, conhecida como malthusianismo. (1766-1834)

intensificar a produção agrícola e assegurar o seu desenvolvimento industrial. Observa que se o preço dos produtos agrícolas aumenta, os salários também aumentarão e, em consequência, os lucros industriais diminuirão, o que impedirá o desenvolvimento industrial.

Cada um destes autores considera a renda como a primeira forma de excedente económico. Contribuem para a definição de uma teoria da distribuição: o salário equivale ao mínimo de subsistência do trabalhador; o lucro remunera o capital e a renda o proprietário. A renda é o excedente entre o preço de venda e o preço de custo.

Segundo Scott (1976) os estudos contemporâneos sobre a questão da renda estão dominados, no caso inglês, pela perspectiva neoclássica da economia e, no caso francês, estão fortemente influenciados pelos pontos de vista marxistas. Ricardo¹³⁶ e Marx¹³⁷ definem o conceito de renda e integram-no numa teoria dos preços. Ricardo introduz o conceito de renda diferencial (Scott, 1976), como sendo igual ao preço de mercado menos o custo total. Essa renda diferencial é capturada pelo proprietário da terra, o que, para o economista inglês, é uma consequência do poder da propriedade privada. Ricardo é o teórico do desenvolvimento industrial, para quem a renda da terra é o preço do direito a usar um solo. Enumera quatro causas para a origem da renda: os rendimentos decrescentes do trabalho; a escassez das terras; as diferenças de fertilidade dos solos; as diferenças de localização.

Distingue duas componentes da renda: a renda diferencial extensiva e a renda diferencial intensiva. A renda diferencial extensiva está ligada à diferença de produtividade do trabalho resultante da diferente qualidade dos solos, enquanto a renda diferencial intensiva está associada aos rendimentos decrescentes do trabalho.

As ideias fortes da análise de Ricardo são as seguintes: 1) os produtos agrícolas não são um dom da natureza, antes resultam da actividade económica e o valor das mercadorias depende do trabalho individual incorporado; 2) o valor resulta do trabalho incorporado e a renda é uma valorização independente do trabalho; 3)

¹³⁶ David Ricardo foi um economista e político britânico - um dos mais influentes economistas clássicos. (1772-1823)

¹³⁷ Karl Marx foi um importante filósofo, sociólogo, economista e revolucionário. Criador com Engels do materialismo dialéctico. (1818-1883)

articula a teoria da incorporação do valor trabalho, da renda diferencial – diferença entre o preço de mercado e o custo de produção medido em trabalho – e do cálculo marginal; 4) a renda é o resultado de uma mais-valia, consequência da propriedade privada do solo. (Ricardo distingue a renda e a remuneração dos proprietários. A renda é uma remuneração sem trabalho).

Para os marxistas a renda representa sobretudo uma relação de poder. O valor económico é produzido apenas pelo trabalho humano (Scott,1976). Marx reconhecia a existência de três tipos de renda: a primeira era a renda diferencial, semelhante ao esquema proposto por Ricardo, com Marx a distinguir entre a renda diferencial tipo I e a renda diferencial tipo II.

A renda diferencial de tipo I é o resultado da diferença de produtividade de capitais iguais investidos em terrenos da mesma área, mas de fertilidades e localizações diferentes. A renda diferencial tipo II é o resultado do investimento ao longo do tempo de capitais de produtividade distinta num mesmo terreno; em segundo lugar, Marx considera a renda absoluta que resulta da posse privada do solo e da imposição, pelos proprietários, de um custo adicional aos sectores produtivos que utilizam a terra; por fim, Marx considera a renda de monopólio que é gerada sempre que um monopólio surge numa actividade produtiva. A dimensão desta renda é determinada pelo encontro entre o desejo de vender do produtor e o desejo de comprar do consumidor.

Do ponto de vista da geração de mais-valias, há diferenças entre os vários tipos de renda (Topalov,1973). A renda diferencial de tipo II dificilmente é apropriada pelo dono da terra. É o arrendatário capitalista – caso consiga que o arrendamento seja efectuado por um período dilatado – que dela se pode apropriar. Daqui nasce o tradicional conflito entre o dono da terra e o arrendatário, pois enquanto o primeiro pretende encurtar a duração dos arrendamentos o segundo pretende períodos de arrendamento cada vez mais longos.

Marx não trata o problema do solo urbano, trabalhando sobre o solo agrícola (Scott,1976). Este facto, ainda que sob a forma do reconhecimento da impossibilidade histórica, tinha sido salientado por Lefebvre (1968), como já tivemos possibilidade de referir.

A renda surge associada à Economia Espacial e às Teorias da Localização no final do século XVIII. Von Thunen¹³⁸ e Losch¹³⁹ centram-se na relação entre a renda do solo e o custo do transporte. A utilização das terras não seria função da sua produtividade mas sim da sua distância às cidades-mercado segundo um modelo concêntrico. A renda, segundo Von Thunen, é residual, está ligada à diferença de localização e ao custo de transporte, e é motriz, porque a competição entre os agricultores e as exigências dos proprietários fundiários obriga a transformar o uso do solo periurbano. Trata-se de um modelo simplificador, já que não é defensável que a renda diferencial se possa justificar unicamente com as economias de transporte.

Von Thunen explica a renda pelas distâncias ao centro e as utilizações do solo pela diferença nas rendas. Marx e Ricardo explicam a renda pelos usos do solo. Granelle (2004) refere, a propósito da perspectiva económica que relaciona os mercados fundiários com a segregação espacial, o papel dos percursos americanos :

“L’analyse des avantages de localisation en site urbain devait être approfondie par des précurseurs américains Hurd(1903) puis Haig(1927).Celui-ci insiste sur le rôle de l’accessibilité au centre dans les décisions de localisation des ménages, le centre étant par hypothèse le lieu où sont regroupés les emplois. Le loyer d’une parcelle apparaît comme le prix que le propriétaire d’un emplacement relativement accessible peut imposer en raison de l’économie des coûts de transport: le loyer et les coûts de transport sont deux termes complémentaires. Cette idée devait être par la suite au centre de la construction des modèles.”(p.86)¹⁴⁰

O autor refere o facto de as abordagens iniciais fornecerem uma linha de pensamento lógico sobre as relações que unem as diversas utilizações do solo com o seu preço. Mas, salienta a necessidade de consolidar essas relações através de um modelo o que, segundo ele, irá acontecer com a adopção do modelo de base da Nova Economia Urbana (NEU).

Os autores que vão concretizar essa mudança são Alonso (1960,1964), Wingo(1961), Muth(1961, 1969), Mills(1967) e Beckmann(1969). Este modelo

¹³⁸ Johann Heinrich von Thünen foi um economista alemão, muito conhecido pela sua teoria da localização. (1783-1850)

¹³⁹ August Losch, economista alemão que deu importantes contributos para a economia urbana e a ciência regional. Foi um destacado militante contra o nazismo tendo morrido muito cedo. (1906-1945)

¹⁴⁰ “A análise das vantagens da localização em sítio urbano seria aprofundada pelos precursores americanos Hurd (1903) depois Haig (1927). Este insistiu sobre o papel da acessibilidade ao centro nas decisões de localização das famílias, o centro sendo por hipótese o lugar onde se reagrupam os empregos. O aluguer de uma parcela aparecia como o preço que o proprietário de um local razoavelmente acessível pode impor em função da economia dos custos de transporte: o aluguer e os custos de transporte são dois termos complementares. Essa ideia deveria estar nesse contexto no centro da construção dos modelos.” TdP

mantém alguns dos pressupostos de VonThunem, nomeadamente os conceitos de espaço homogéneo e contínuo e de equilíbrio espacial, mas passa a justificar a renda não só em função da distância ao centro e dos custos de transporte, mas também do uso potencial que os agentes podem fazer do solo. A renda de posição não é igual a uma economia de transporte mas sim a um custo que um agente está disposto a suportar para manter a sua utilidade. A teoria neoclássica considera a terra como um factor de produção, em sentido amplo, como os factores capital e trabalho. Estes factores são entendidos pelos neoclássicos como semelhantes e mutuamente substituíveis.

A teoria neoclássica constrói-se em volta de três pressupostos: a terra é um bem económico como qualquer outro, embora raro e útil; o preço de um bem depende da sua utilidade; a terra tem um preço, chamado renda, que se determina pela lei da oferta e da procura no mercado livre. O comportamento dos preços e da renda realizam-se em termos de equilíbrio geral: quando um preço supera o custo de produção aparece uma renda que a concorrência elimina. Na prática, os neoclássicos recusam a especificidade da terra, aplicando às suas análises os princípios gerais da economia. Minimizam o papel do proprietário da terra, atribuindo relevância apenas ao agricultor.

“ Trois hypothèses principales sont propres au modèle de base de la NEU:

1 – La ville n’a qu’un seul centre, qui correspond aux emplois et à la production de base;

2 – Les transports sont supposés possibles dans toutes les directions;

3 – Les sols urbains sont homogènes et fongibles: Il n’y a pas de contraintes réglementaires, et le sol n’est pas figé par les immeubles existants. Aucune externalité positive ou négative ne modifie dans le modèle de base la parfaite fongibilité des sols”(Granelle.2004.p.87)¹⁴¹

Os marxistas e os clássicos questionam a apropriação da renda pelos proprietários do solo, considerando que o seu valor é função do trabalho. Para os neoclássicos todos os preços, incluindo o da terra, são determinados em relação à sua utilidade marginal.

¹⁴¹ “Três hipóteses principais são adequadas ao modelo de base da Nova Economia Espacial.:

A cidade não tem mais do que um único centro, que corresponde aos empregos e à produção de base; 2- os transportes são considerados como possíveis em todas as direcções, 3 – os solos urbanos são homogéneos e fungíveis; não existem constrangimentos regulamentares e o solo não está ocupado pelos edifícios. Nenhuma externalidade positiva ou negativa modifica no modelo de base a perfeita fungibilidade dos solos

Para os marxistas o solo tem um preço mas não um valor, já que só o trabalho humano materializado possui valor. Por detrás do conceito neoclássico de uma equivalência entre o solo, o trabalho e o capital, uma investigação mais profunda da realidade social permite evidenciar as diferenças entre os proprietários da terra, os empresários agrícolas e os agricultores.

Existe de facto um conflito entre estes três grupos sociais no que se refere à sua participação na apropriação da renda.

Os teóricos marxistas contemporâneos consideram que a máquina planificadora do Estado está implicada nos processos que determinam os privilégios dos proprietários. No século XX houve uma evolução destas teorias, reconhecendo-se a legitimidade do direito de propriedade mas fazendo-o evoluir para que se subordine aos objectivos da sociedade. Esta subordinação traduziu-se na socialização da renda, ou em parte dela, quer através de intervenções fiscais quer pela simples socialização do solo.

3.3.1.2 – A LAND TAX.

A possibilidade de tributar a renda do solo começou a colocar-se no período da revolução industrial. Primeiro, como já vimos anteriormente, Ricardo introduziu o conceito de renda diferencial. A renda seria o resultado de uma mais-valia resultante da propriedade privada do solo, distinguindo Ricardo a renda da remuneração dos proprietários. A renda seria uma remuneração sem trabalho. Trabalhando sobre os conceitos de Ricardo, John Stuart Mill (1806-1873) foi o primeiro a propor tributar essa renda por ele designada como “unearned increment”¹⁴². Booth (2012) constatou que Mills, como outros teóricos do seu tempo, consideravam os proprietários fundiários como inúteis. Marx (1881) tinha feito essa mesma leitura quando escreveu,

“this is a frank expression of the hatred which the industrial capitalist dedicates to the landed proprietor, who seems to him a useless and superfluous element in the general total of bourgeois production”¹⁴³

Booth (2012) salienta o desprezo que Mill manifestava perante o contraste oferecido pelos industriais produtivos, cuja riqueza era criada com o suor do seu rosto (“the sweat of his brow”), quando comparados com os, por ele considerados, inúteis

¹⁴² “aumento não merecido”TdP.

¹⁴³ “esta é uma expressão clara do ódio que os industriais capitalistas dedicam aos proprietários de terras, que lhe parecem um elemento inútil e supérfluo na generalidade da produção burguesa.” TdP

proprietários fundiários, cuja terra aumentava de valor independentemente de qualquer esforço da sua parte. Além disso enunciava de forma clara as razões pelas quais o Estado deveria capturar toda ou parte da mais-valia do solo aplicando uma taxa que ele esclarecia não dever ser entendida como um imposto, já que o valor sobre o qual incidia nunca poderia ser considerado como rendimento dos proprietários fundiários.

“Mill argued that it was entirely appropriate for the state to take all or part of the increase in rental value, because that value was being created by the state as a whole. But he also argued that, apart from a tax on increased value, a land tax should not be regarded as a tax at all, but as a rent “reserved from the beginning by the State, which has never belonged to or formed part on the income of the landlords”(Mill1965,821)”(p.77)¹⁴⁴

Quem deu um grande impulso à criação dessa taxa foi Henry George (1839 – 1897), com o seu livro de 1879, “Progress and Poverty”, no qual defendia a aplicação de uma taxa de 100% sobre as rendas fundiárias (land rents).

“The most famous case for land value taxation is found in Henry George’s 1878 book, Progress and Poverty. During an historic period of rapid economic development technological change, and urbanization in the United States, George was struck by the persistence of poverty despite significant economic progress. (Dye, Richard F. and England, Richard W..2010.p7)¹⁴⁵

George colocou, por esta via, a questão da nacionalização da terra em cima da mesa. Deve-se a ele a celebre expressão “windfall gains” - ganhos trazidos pelo vento, numa tradução literal - aplicada ao acréscimo de valorização dos terrenos determinada pelo crescimento urbano. Essa valorização corresponde à mais-valia simples, tal como ela é entendida actualmente em termos urbanísticos. George defendia a integral socialização dessas mais-valias, por razões de justiça social que era o foco predominante na sua reflexão.

“The wide-spreading social evils which everywhere oppress men amid an advancing Spring from a great primary wrong – the appropriation, as the exclusive property of some men, of the land on which and from which all must live. From this fundamental injustice flow all the injustices which

¹⁴⁴ “Mill argumentava que era totalmente apropriado para o estado tomar toda ou parte do aumento no valor da renda, porque esse valor estava a ser criado pelo estado como um todo. Mas ele também argumentava que, independentemente de uma taxa sobre o aumento do valor, uma taxa sobre a terra não devia ser vista como uma taxa apenas e só, mas como uma renda “reservada desde o início pelo Estado, que nunca tinha pertencido ou feito parte do rendimento dos proprietários fundiários.” TdP.

¹⁴⁵ “ A mais famosa defesa da taxa da terra encontra-se no livro de Henry George de 1878, Progresso e Pobreza. Durante um período histórico de rápido crescimento económico de mudança tecnológica e de urbanização nos Estados Unidos, George foi atingido pela persistência da pobreza apesar do significativo progresso económico.” TdP

distort and endanger modern development, which condemn the producer of wealth to poverty and pamper the non-producer in luxury, which rear the tenement house with the palace, plant the brothel behind the church, and compel us to build prisons as we open new schools.”(George, 1962/1879, VII.I.20)¹⁴⁶

A “single tax” era defendida por um conjunto de razões em que se misturavam a equidade, mas também a eficiência económica (O’Sullivan, 2003).

“George proposed the single tax for both equity and efficiency reasons. On the equity issue, George argued that land rent is determined by nature and society, not by the efforts of landowners. (...) On the efficiency issue, George argued that the land tax would eliminate the need for taxes on improvements. The elimination of improvement taxes would stimulate investments in houses, crops, and buildings. The land tax would not affect the supply of land because the supply of land is fixed. The replacement of the improvement tax with the land tax would increase the total wealth of society.” (p.162)¹⁴⁷

A proposta de George visava substituir a taxaço da propriedade pela taxaço da posse do solo. Ele atribuía a desigualdade social e as regulares crises económicas à posse privada do solo e à especulação que acontecia no mercado de terras. O próprio Henry George não recusava a discussão centrada nas questões da eficiência, defendendo a posição de que uma taxa confiscatória sobre o valor do solo era mais eficiente do que a sua posse privada.

“Taxes on the value of land not only do not check production as do most other taxes, but they tend to increase production by destroying speculative rent ... If land were taxed to anything near its rental value, no one could afford to hold land that he was not using, and, consequently, land not in use would be thrown open to those who would use it. (George, 1962/1879.p, 413)”. (Dye, Richard and England, Richard.2010.p8)¹⁴⁸

Isso é salientado por Fainstein(2012), que cita o autor :

¹⁴⁶ “ A disseminação dos males sociais que por toda a parte oprimem o homem no interior de uma civilização em progresso resultam de um grande erro básico – a apropriação, como propriedade exclusiva de alguns homens, da terra na qual e da qual todos devem viver. Dessa injustiça fundamental resultam todas as injustiças que distorcem e põem em perigo o desenvolvimento moderno, que condena o produtor de riqueza à pobreza e mima o não produtor com a luxúria, que esconde os cortiços com o palácio, coloca o bordel atrás da igreja, e compele-nos a construir prisões como se abrissemos novas escolas.” TdP.

¹⁴⁷ George propunha a *single tax* simultaneamente por razões de equidade e eficiência. Do ponto de vista da equidade, George argumentava que a renda fundiária é determinada pela natureza e pela sociedade, não pelo trabalho dos proprietários (...) Do ponto de vista da eficiência, George argumentava que a *land tax* eliminaria a necessidade de tributar as benfeitorias. A eliminação dessa tributação estimularia o investimento em habitação, culturas e construções. A *land tax* não afectaria a oferta de terra porque essa oferta é fixa. A substituição da tributação das benfeitorias pela *land tax* aumentaria a riqueza geral da sociedade.” TdP.

¹⁴⁸ “Impostos sobre o valor do solo não só não colocam em questão a produção com o fazem outros impostos, mas tendem a aumentar a produção destruindo as rendas especulativas ... Se os solos forem taxados por algo próximo do seu valor de renda, ninguém pode dar-se ao luxo de manter a terra improdutiva na sua posse e consequentemente, a terra improdutiva deverá ser disponibilizada que a possam usar.” TdP

“So far the recognition of private property in land being necessary to the proper use of land, the contrary is the case. Treating land as private property stands in the way of its proper use. Were land treated as public property it would be used and improved as soon as there was need for its use or improvement, but being treated as private property, the individual owner is permitted to prevent others from using or improving what he cannot or will not use or improve himself.”(p.22)¹⁴⁹

Alterman (2012) destaca igualmente o facto de

“A tax on land would avoid causing the kind of economic turbulence that taxes on labor and financial capital inevitably create.(...) George argued that public capturing of land values represents “a taking by the community, for the use of the community, of that value which is the creation of the community” (p.760)¹⁵⁰

salientando as vantagens de uma não tributação do capital e do trabalho posição defendida por vários economistas (Ingram and Hong, 2008; Renard, 2008; Dye e England, 2009). Há um aspecto muito importante salientado na reflexão de Alterman e que muitas vezes tendemos a ignorar neste debate: a proposta de George, na altura em que foi feita, não tinha qualquer relação com a geração de mais-valias simples com base na regulação do uso do solo, porque ainda não tinha sido criada a primeira legislação sobre esta matéria.

Fainstein(2012) reconhece que ao longo dos tempos foi em torno da questão da eficiência que a investigação académica e o debate se desenvolveram, muito mais do que em torno de uma ideia de justiça:

“In this discussion, he adopted the economist’s view of efficiency. Since then, much of the discussion in the scholarly literature about value capture has focused on efficiency rather than justice. Thus, Dye and England (2009,7), in a report written for the Lincoln Institute of Land Policy, begin by citing George’s concern with social inequality and economic crisis, but then quickly move on to an efficiency discussion “in the light of the modern economic theory”. They categorically state that a “land tax is a efficient tax,” since the quantity of the land is fixed, and the burden of the tax falls only on landowners,” (p.23)¹⁵¹

¹⁴⁹ “Apesar do reconhecimento da propriedade privada do solo ser necessária para o adequado uso do solo, o contrário é o caso. Considerar o solo como propriedade privada coloca-se no caminho de um seu uso adequado. Onde o solo é tratado como propriedade pública pode ser usado e valorizado tão rapidamente quanto seja necessário para o seu uso ou melhoramento, mas ser tratado como propriedade privada, o proprietário individual tem a possibilidade de evitar que outros o usem ou melhorem o que ele não quer ou não usará ou melhorará ele próprio.”TdP

¹⁵⁰ “Uma taxa sobre o solo pode evitar o tipo de turbulência económica que os impostos sobre o trabalho e sobre o capital financeiro inevitavelmente geram (...) George argumentava que a captura pública do valor do solo representa “uma captura pela comunidade, para o uso da comunidade, daquele valor que é uma criação da comunidade.”TdP

¹⁵¹ “Nesta discussão, ele adopta a visão do economista sobre a eficiência. Desde então, muita da discussão na literatura académica acerca da captura da mais-valia focou-se na eficiência mais do que na justiça. Assim, Dye and England (2009,7) num Relatório escrito para o Lincoln Institute of Land Policy, começa por citar a

Da mesma forma que os que defendem a *Land Tax* argumentam com a eficiência, é este o argumento principal utilizado pelos seus detractores.

O'Sullivan (2003) dá-nos conta das três principais razões pelas quais a proposta de Henry George foi criticada. Em primeiro lugar porque esta taxa iria fazer anular a remuneração do proprietário do solo, reduzindo a zero o valor de mercado do solo. Na prática, o estado confiscaria a terra; em segundo lugar se o rendimento líquido do solo fosse nulo, os proprietários tenderiam a abandonar essas terras, deixando ao governo a decisão sobre quem e como as utilizar. Haveria aqui uma perda de eficiência já que o proprietário privado ganharia mais se conseguisse uma utilização mais eficiente desse recurso enquanto o funcionário público nada teria a ganhar quer a eficiência aumentasse ou não; a terceira crítica tem a ver com a dificuldade em medir a renda do solo e em fixar a taxa adequada para permitir capturar essa renda. Como se percebe, há nestes argumentos uma grande preocupação com a eficiência.

Marx (1881) também se debruçou sobre o trabalho de Henry George. De uma forma bastante dura, apelidando-o mesmo de completamente atrasado do ponto de vista teórico ("utterly backward").

Na crítica de Marx às teses de Henry George, já está presente o essencial da argumentação que iria, ao longo do século seguinte, suportar a posição dos teóricos marxistas, quer contra o Welfare State, quer contra todos aqueles que admitiam a possibilidade de construir uma cidade justa dentro do sistema capitalista. Marx desprezava a possibilidade de - através de uma ou várias alterações, ainda que importantes e defendidas, inclusive, por ele - construir uma sociedade justa sem previamente eliminar o sistema capitalista. Para Marx (1881) isso era absolutamente impossível, dado que pretendia resolver uma contradição que é a essência do sistema de produção capitalista e do antagonismo entre o capital e o trabalho, antagonismo que o sistema capitalista leva às últimas consequências.

"All these "socialists" since Collins¹⁵² have this much in common that they leave wage labour and therefore capitalist production in existence and try to

preocupação de George com a desigualdade social e a crise económica, mas rapidamente movem-se para uma discussão sobre a eficiência "à luz da moderna teoria económica". Eles categoricamente consideram que uma "taxa sobre o solo é uma taxa eficiente", já que a quantidade de solo é fixa, e o peso da taxa recai apenas sobre os proprietários do solo." TdP

¹⁵² Collins é trazido a esta discussão por Marx para ridicularizar a proposta dos que acreditavam poder reformar o sistema capitalista. Escreve Marx que a primeira pessoa que inventou a panaceia socialista que resolveria as

bamboozle themselves of the world into believing that if ground rent were transformed into a state tax all the evils of capitalist production would disappear of themselves. The whole thing is therefore simply an attempt, decked out with socialism, to save capitalist domination and indeed to establish it afresh on an even wider basis than its present one.”¹⁵³

Ao longo de décadas as ideias de Henry George sobre a aplicação da Land Tax condicionaram a forma como muitos Estados se relacionaram com o processo de urbanização.

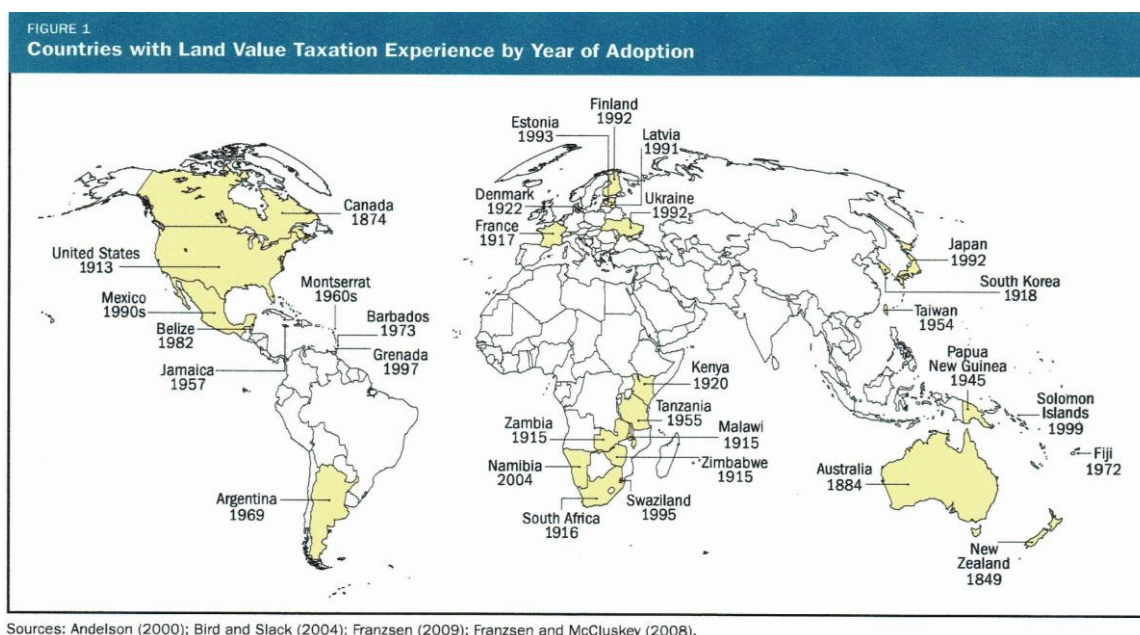


Imagem 2 – Países com experiência de aplicação da Land Tax por ano de aplicação.

FONTE: LINCOL LAND INSTITUTE

No próximo capítulo da Tese iremos abordar, em termos históricos, a forma como essa relação evoluiu na Europa e articular essa evolução com a experimentada quer pelas Políticas de Solos quer pelas de Habitação. O debate que se trava não ignora a contribuição fundamental do autor. Pese embora o facto, referido por Alterman (2012), de que passadas algumas gerações a ideia de aplicação da taxa por ele proposta não ter muitos seguidores em todo o mundo, com algumas excepções, a ideia fundamental que subjaz às suas teses permanece atractiva.

contradições do sistema socialista terá sido Collins, um oficial napoleónico, nascido na Bélgica, que a partir de Paris iluminava o mundo com as suas pregações em que anunciava o seu socialismo, em que se misturavam um forte pendor anti-propriedade privada do solo, com uma teoria da alma.

¹⁵³ “ Todos esses socialistas desde Collins têm em comum o facto de deixarem o trabalho assalariado e portanto a produção capitalista em paz e tentam enganar-se a eles próprios sobre o mundo acreditando que se a renda do solo for transformada numa receita pública todos os demónios da produção capitalista desapareceriam por si próprios. Tudo isto é portanto simplesmente uma tentativa, engalanada com o socialismo, para salvar a dominação capitalista e ainda para a fundamentar numa base mais alargada e mais refrescada do que actualmente.” TdP

George é regularmente citado a propósito da defesa da ideia de que as mais-valias criadas por decisões do sistema de planeamento do uso do solo devem beneficiar a sociedade. Isso é particularmente notório neste momento quando - depois do período de intensa liberalização, que se iniciou no final da década de oitenta do século passado - assistimos a uma recuperação do debate em torno das mais-valias urbanísticas e das políticas de solos e de habitação, numa perspectiva em que a justiça associada ao desenvolvimento urbano adquiriu uma renovada importância¹⁵⁴.

3.3.2-MAIS VALIAS. DEFINIÇÕES

Na literatura anglo-saxónica o conceito de mais-valia permanece um conceito aberto, utilizado de uma maneira diversa e até potencialmente contraditória. Na ausência de um glossário devemos salientar um conjunto de palavras-chave que estão directamente relacionadas com o conceito. Na distinção proposta por Alterman (2012) são identificados os seguintes termos:

- *Betterment* – o aumento no valor dos solos resultado de uma actuação da Administração Pública, quer ao nível do planeamento do uso do solo, quer através da realização de infra-estruturas ou equipamentos públicos.
- *Unearned Increment* – qualquer aumento no valor dos solos quer seja devido a decisões da Administração quer seja resultado da economia em geral. De qualquer dos modos este aumento de valor não resulta de qualquer mérito ou iniciativa dos proprietários dos terrenos;
- *Plus Value* – Uma designação usada em muitos países, caso de Portugal, de Espanha e países como a Holanda, para significar quer o “betterment” quer o “unearned increment”;
- *Windfalls* – Um termo que se deve a Henry George e que pretende significar qualquer tipo de “unearned gains” relacionado com o valor da propriedade. Não é um termo utilizado quer em termos profissionais, quer em termos legais;
- *Value Capture* – Um termo de carácter genérico que potencialmente significa todos os outros atrás referidos.

¹⁵⁴ Ver a este propósito a Conferência Internacional promovida pelo Lincoln Institute of Land Policy em 2012, com o título de “Value Capture and Land Policies” Edited by Gregory K. Ingram and YU-Hung Hong

Importa referir que o termo *Betterment* é o mais usado na Inglaterra e nos países com ela relacionados. No caso dos termos, *Unearned Increment* e *Plus Value*, eles são os mais usados por instituições internacionais, como o banco Mundial, as Nações Unidas e na literatura académica.

Tendo presente estas distinções, o conceito de mais-valia que utilizamos na nossa investigação tem presente que na gestão urbanística distinguem-se três tipos de mais-valias: simples, indirectas e impróprias. (Pardal, 2000)

As mais-valias simples correspondem ao acréscimo de valor de um prédio em resultado da autorização de uma alteração de uso a nível administrativo para esse mesmo prédio. São independentes de qualquer intervenção ou mérito do proprietário. Resultam sobretudo da mudança e uso do solo rústico para urbano em resultado de uma alteração dos planos de uso do solo. É o que acontece quando uma autarquia toma a decisão de incluir dentro do perímetro urbano um determinado conjunto de solos rústicos. Neste caso, a mais-valia resulta da valorização da propriedade imobiliária que decorre do valor potencial conferido pelas disposições dos IGT. Estamos a falar da diferença de valor entre o solo rústico e o urbano, sendo que para cada prédio ou parcela do território essa diferença de valor é proporcional ao índice de construção permitido em função da distribuição da área pelos diversos tipos de utilização.

É também o que acontece aquando da atribuição do estatuto de interesse público a um empreendimento por parte de um Governo, viabilizando a sua concretização em terrenos rústicos e, inclusive, em terrenos abrangidos por regimes de protecção fixados no âmbito das políticas públicas de conservação da natureza. Neste caso, a mais-valia é função da carga construtiva, sobretudo associada à componente turismo residencial. No caso português, esta atribuição do estatuto de interesse público consubstanciou-se nos projectos PIN e PIN+¹⁵⁵, projectos de potencial interesse nacional. É o que também acontece quando terrenos integrantes das reservas nacionais – sejam a reserva agrícola ou a reserva ecológica - são desafectados e é possibilitada a sua urbanização. Refira-se o facto de os atrás

¹⁵⁵ Os PIN, projectos de Potencial Interesse Nacional foram inicialmente criados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2005, de 24 de Maio, e pelo Decreto Regulamentar n.º 8/2005, de 17 de Agosto, que criou o Sistema de Reconhecimento e Acompanhamento de Projectos de Potencial Interesse Nacional (SRA-PIN) e aprovou o regulamento do SRA-PIN, respectivamente. Os PIN+ foram criados pelo Decreto-Lei n.º 285/2008, de 17 de Agosto. O volume inicial de investimento nos PIN era de 25 milhões de euros enquanto nos PIN+ era de 200 milhões.

referidos projectos PIN e PIN+ já assumirem esta função “desafectadora” para os terrenos envolvidos nas operações que estejam incluídos nas reservas nacionais.

As mais-valias simples podem, ainda, ser determinadas pela mudança de utilização de espaços edificados e pela densificação ou renovação urbanas. Nos casos de tentativas de reabilitação dos centros históricos recorreu-se muitas vezes a esquemas semelhantes aos Plafond Legal de Densité¹⁵⁶ permitindo a construção, além dos limites fixados nos Planos, mas em troca da cobrança de um imposto suplementar. Este tipo de mecanismo foi muito utilizado em França, mas viria a ser posteriormente abandonado.

No caso das mais-valias simples, podemos utilizar qualquer um dos termos acima referidos.

As mais-valias indirectas correspondem à valorização de um prédio em resultado de desenvolvimentos e melhorias no sistema territorial envolvente, sem que tenha ocorrido qualquer melhoramento, ou qualquer transformação, no próprio prédio. É o suplemento de valorização de que beneficiam os proprietários que se mantêm numa posição expectante, em função de iniciativas dos outros proprietários e/ou da própria Administração.

A expectativa de obtenção de mais-valias indirectas, quando não é desaconselhada pela fiscalidade do imobiliário, pode comprometer os objectivos do planeamento. Isto porque um Plano representa sempre uma oferta potencial de solo urbano a que está associada uma oferta de áreas destinadas a habitação ao comércio e aos serviços. Esta oferta visa dar resposta a uma necessidade identificada durante a fase de elaboração do Plano. A capacidade de os promotores e/ou proprietários tomarem decisões relacionadas com a disponibilidade desses terrenos, tendo apenas em conta os seus próprios interesses, faz com que a oferta real de solo urbano seja bastante inferior à oferta potencial prevista nos Planos. Essa realidade compromete os objectivos perseguidos pelo planeamento, particularmente o princípio da eficácia e o da distribuição dos recursos, instalando tensões especulativas no processo de desenvolvimento urbano.

¹⁵⁶ O PLD foi instituído por uma lei de 31 de Dezembro de 1975. Foi posteriormente tornado de aplicação facultativa por uma lei de 23 de Dezembro de 1986 e finalmente revogado com a aprovação da lei da solidariedade e renovação urbana de 13 de Dezembro de 2000.

As mais-valias impróprias resultam do eventual acréscimo de valor que um prédio possa sofrer entre o momento da sua compra e o momento em que é vendido. Estas mais-valias tendem a ser quase exclusivamente geradas por iniciativas do proprietário e a, eventualmente, reflectirem comportamentos normais do mercado. Não existe, neste caso, qualquer intervenção da Administração. Para diferentes autores, a utilização do conceito de mais-valia é, nestes casos, incorrecta, defendendo que estamos perante lucros normais em transacções comerciais. Entendemos ser esta a interpretação mais correcta e do nosso ponto de vista não faz sentido falar de mais-valias impróprias.

3.3.3 –MAIS VALIAS. QUEM AS GERA E QUEM AS CAPTURA

Ao longo do que atrás dissemos sobre o que são as mais-valias enunciámos já a resposta à questão relacionada com os mecanismos da sua geração. Como se geram, afinal, as mais-valias?

Needham (2003) propõe-nos uma interpretação que tem implícita uma leitura sobre a dimensão económica do desenvolvimento urbano. Ele gera uma mais-valia. Mais-valia que Needham (2003, p10) identifica como ““a gift of the planner”¹⁵⁷ e que considera ser difícil “to justify politically that the landowner retains it.”¹⁵⁸ O que está aqui a ser questionado é o facto de ser a Administração, através do planeamento urbanístico, quem gera as mais-valias e de serem os proprietários dos terrenos objecto desse planeamento a capturá-las. Não se trata apenas de perceber o mecanismo da sua geração mas também de perceber quem, como e quando, captura essas mais-valias. Há uma evidência de que as mais-valias simples são geradas por decisões da Administração.

Tal como Needham, também Correia (2003), reflectindo sobre a situação em Portugal, reconheceu que, a Administração Pública por via dos planos que aprova determina mais-valias que o mercado reconhece mas não as consegue recuperar. Busquets (2004) ao reflectir sobre a transformação urbanística da área metropolitana de Barcelona, não ignorou o papel desempenhado pela geração de mais-valias.

“El papel del suelo y el plusvalor de sus rentas es una clave explicativa de la existencia de diferentes tejidos residenciales y de los procesos urbanísticos de transformación y/o substitución que en ellos se observan. La relación entre la evolución del sector fundiário –referente al suelo – y el

¹⁵⁷ “ Uma prenda do planeador”. TdP.

¹⁵⁸ “justificar politicamente que o proprietário do solo a retenha”. TdP.

desarrollo del sector inmobiliario, relativo a la construcción de viviendas – es sin duda un conjunto estructural variable entre regiones que cabe comprender para interpretar la periferia y proceder a una intervención positiva en la misma. (Busquets, 2004.p.297)¹⁵⁹

Se recuarmos a Lefebvre e ao que ele escreveu, no seu Direito à Cidade de 1968, sobre Atenas, a industrialização da cidade e a expansão urbana, encontramos uma clara relação entre esse processo e a especulação fundiária transformada na actividade económica dominante.

“La gigantesque agglomération presque informe permet aux détenteurs des centres de décision les pires entreprises politiques. D’autant que l’économie de ce pays dépend étroitement de ce circuit: spéculation foncière, “création” de capitaux par cette voie, investissement de ces capitaux dans la construction et ainsi de suite. Circuit fragile pouvant à chaque instant se rompre, qui définit un type d’urbanisation sans industrialisation ou avec faible industrialisation mais avec extension rapide de l’agglomération, spéculation sur les terrains et les immeubles, prospérité facticement entretenue par le circuit.”(p.7)¹⁶⁰

Não haverá nenhum autor que defenda uma tese contrária à de que é a Administração a gerar as mais-valias. Já no que se refere à sua captura a realidade é mais complexa. Em primeiro lugar os posicionamentos dos diferentes Estados relativamente ao processo de urbanização variam. Em segundo lugar a identificação de quem, entre os privados, captura as mais-valias e em que dimensão, é um processo muito complexo e insusceptível de gerar grandes consensos.

Em síntese podemos afirmar que este processo não é, no que se refere à captura das mais-valias, simples, nem acontece da mesma maneira em todos os países, mesmo se pensarmos no contexto da União Europeia.

Não é verdade que a mais-valia seja sempre totalmente apropriada pelos proprietários rurais, nem que ela seja integralmente capturada apenas num preciso momento da fileira do imobiliário¹⁶¹ por um único dos agentes que intervêm nesse

¹⁵⁹ “ O papel do solo e a mais-valia das suas rendas é uma chave explicativa da existência de diferentes tecidos residenciais e dos processos urbanísticos de transformação e/ou substituição que neles se observa. A relação entre a evolução do sector fundiário – e o desenvolvimento do sector imobiliário relacionado com a construção de moradias – é sem dúvida um conjunto estrutural variável entre regiões que cabe compreender para interpretar a periferia e proceder a uma intervenção positiva na mesma.” TdP

¹⁶⁰ “A gigantesca aglomeração, quase informe, permite aos detentores dos centros de decisão os piores empreendimentos políticos. Especialmente porque a economia deste país depende estreitamente desse circuito: especulação fundiária, criação de capitais por essa via, investimento desses capitais na construção e assim sucessivamente. Circuito frágil podendo romper-se a cada momento, que define um tipo de urbanização sem industrialização ou com uma fraca industrialização mas com uma extensão rápida da aglomeração, especulação sobre os terrenos e os imóveis, prosperidade fictícia tecida pelo circuito.” TdP

¹⁶¹ Quando se refere o termo “fileira do imobiliário” estamos a referir-nos ao processo que vai da classificação dos solos, à emissão da licença de utilização dos espaços edificados.

processo. Para podermos compreender este processo, temos não só que analisar os mecanismos de geração e captura das mais-valias mas também o comportamento dos diferentes agentes que intervêm ao longo do processo de desenvolvimento urbano.¹⁶² Voltaremos a esta questão a propósito da análise da situação em Portugal, no Cap.V da Tese.

Munoz (2010), numa reflexão em torno da captura das mais-valias no contexto dos projectos de reabilitação urbana, identificou três razões para que sejam geradas mais-valias:

“The concept ‘capturing value increase’ includes several similar but not identical concepts. Before analyzing them, it is important to distinguish among different causes of value increase. Value increase can be caused first by specific investments, e.g. in infrastructure that improves the accessibility of a specific site. Secondly, value increase can be caused by public decisions about land use planning regulations that do not necessarily cost money, e.g. a modification of the land use plan that allows more lucrative building. And third, value increase can be caused, only and independently from the first and second causes, by the general growth of society, i.e. by the accumulation of multiple decisions and choices of a multitude of anonymous actors in society (George, 1879: 89-94). For example the value of a house can increase very fast just because the area becomes fashionable” (p.7)¹⁶³

As diferentes situações aqui referidas são semelhantes aos conceitos de mais-valias simples, indirectas e impróprios já atrás por nós referidos. As mais-valias indirectas tendiam a ser menosprezadas. No entanto, no contexto da renovação/regeneração urbana a sua importância tem que ser reequacionada. Este tipo de operação adquiriu actualmente um grande protagonismo já que o mercado imobiliário se está a deslocar da construção para a reabilitação.

São, no entanto, as mais-valias simples que assumem a maior importância quando se trata do debate urbanístico em torno da forma como a Política de Solos condiciona ou não o desenvolvimento urbano. A posição de Needham, atrás referida, foi defendida no quadro de uma reflexão sobre a utilização das mais-valias

¹⁶² Vamos proceder a essa análise para o caso específico de Portugal, no capítulo IV da Tese.

¹⁶³ “O conceito” captura do acréscimo de valor” inclui vários mas não idênticos conceitos. Antes de os analisar, é importante distinguir entre as diferentes causas do aumento do valor. O aumento do valor pode ser provocado em primeiro lugar por investimentos específicos, e.g. em infraestruturas que melhoram o acesso a uma determinada localização. Em segundo lugar, o aumento do valor pode ser provocado por decisões públicas acerca do planeamento do uso do solo que não custam necessariamente dinheiro, e.g. uma alteração de um plano de uso do solo que permite a construção de edifícios mais lucrativos. E, em terceiro lugar, o aumento de valor pode ser provocado, apenas e independentemente da primeira e segunda razões, pelo crescimento geral da sociedade, i.e. pela acumulação de múltiplas decisões e escolhas de uma multidão de actores sociais anónimos (George, 1879;89-94). Por exemplo o valor de uma casa pode aumentar muito depressa apenas porque a área se tornou moda” TdP.

geradas pelo desenvolvimento urbano para fins públicos. Há muitos aspectos que merecem ser salientados nesse trabalho. Desde logo, uma interpretação da essência da política de solos, que aparece identificada com a captura total ou parcial da mais-valia associada ao desenvolvimento urbano, para ser utilizada na concretização de fins públicos:

“The basic idea is that land policy can be seen as a way of capturing - in money or in kind - some of the financial surplus that arises when something is built, and of putting that money and those resources to use for some public purpose”¹⁶⁴ (Needham,2003,p.2)

Importa ainda salientar a defesa que é feita da sua captura total ou parcial partindo da seguinte conclusão que muitas vezes é deturpada no debate urbanístico: o processo de desenvolvimento urbano não é deficitário. Deturpado sobretudo quando nos confrontamos com as dificuldades financeiras das autarquias que se confrontaram com dinâmicas de urbanização muito intensas.

“The start point for our argument is that urban development often produces a “financial surplus.”(p.4)¹⁶⁵

Uma questão importante que Needham também aborda neste trabalho é a de saber quem tem o direito a esta mais-valia? Fá-lo numa perspectiva em que a dimensão de justiça social associada ao desenvolvimento urbano não pode ser ignorada.

“The answer to this question also has aspects of equity and social justice. Is it considered right that someone who has the good fortune to own land in a particular location becomes rich, because a public authority changes the zoning from agriculture to housing in that location, or because a road authority builds a motorway with a junction near to that location? Is it considered right that rules for redistributing a financial surplus on a development project should work out differently in commercially booming areas than in depressed areas? We must look for a social or political answer rather than a legal one.” (Ibidem, p.9)¹⁶⁶

Com base na evolução verificada na Holanda, com a liberalização iniciada em 1991 que colocou um ponto final na captura das mais-valias, verificou-se a necessidade

¹⁶⁴ “ a ideia base é que a política de solos pode ser entendida como uma forma de capturar – em dinheiro ou em espécie – alguma da mais-valia que é gerada quando alguma coisa é construída e de colocar esses recursos para viabilizar objectivos públicos. TdP.

¹⁶⁵ “ O ponto de partida para o nosso argumento é que o desenvolvimento urbano normalmente produz um “excedente financeiro” TdP.

¹⁶⁶ “A resposta a esta questão envolve aspectos de equidade e justiça social. É considerado justo que alguém que teve a boa fortuna de possuir terra numa localização particular se torne rico, porque uma autoridade pública altera o uso do solo de solo agrícola para solo urbanizável numa determinada localização, ou porque uma autoridade rodoviária constrói uma auto-estrada com uma ligação próxima dessa localização? É considerado justo que as regras para redistribuir a mais-valia de um projecto urbano seja diferente em áreas em expansão ou em áreas deprimidas? Devemos procurar uma resposta social e política mais do que uma resposta legal.

de introduzir uma forma de repartir os custos com o processo de urbanização pelos privados. Foi introduzido o conceito de custo de reposição. Quanto ao significado económico do conceito de custo de reposição (cost recovery), Munoz (2010) refere-se à cobertura dos custos directamente relacionados com as infra-estruturas públicas e os equipamentos relacionados com o projecto. Não concordamos que neste caso se esteja perante a cobrança de mais-valias urbanísticas. Trata-se apenas de serem os promotores a pagar os custos da urbanização.

‘Cost recovery’ refers to the recovery, through contributions from private developers, of those costs that are directly related to the realization of public infrastructure and facilities that benefit the development” (p.7)¹⁶⁷

Em Portugal, as infra-estruturas associadas ao projecto, que se localizam no interior da zona de intervenção e à articulação das redes – redes de saneamento, viária, eléctrica, de telecomunicações e outras – internas com as redes públicas, são realizadas e pagas pelo promotor após aprovação, sob fiscalização dos municípios.¹⁶⁸ No caso Português, acresce o pagamento da Taxa Municipal de Urbanização que visa permitir o reforço das infra-estruturas globais que o projecto vai sobrecarregar e o financiamento dos equipamentos necessários na área em que o projecto se inscreve, independentemente de serem ou não construídos no seu interior.

Munoz esclarece as formas como o pagamento deste “cost recovery” pode ser feito:

“Developers might contribute either by providing infrastructure and facilities directly, or by paying public bodies for doing so. It is not relevant whether it is the developer or the municipality that realizes the public infrastructure and facilities, but whether those who benefit actually pay (in kind or in money) or not”. (Ibidem)¹⁶⁹

Voltaremos a este conceito quando estudarmos a situação da política de solos e do controlo das mais-valias na Holanda no próximo capítulo. Este processo como já referimos é complexo e variado mesmo no contexto da União Europeia. Uma reflexão que emergiu depois da crise de 2008 está relacionada com as formas de injustiça, particularmente a justiça espacial, que são infligidas aos cidadãos por força

¹⁶⁷ “Custo de reposição refere-se à reposição, através das contribuições dos promotores privados, daqueles custos que estão relacionados com a realização das infraestruturas públicas e dos equipamentos que beneficiam a urbanização” TdP.

¹⁶⁸ Na nova legislação aprovada depois da Nova Lei de Solos propõe-se um entendimento do custo das infraestruturas que é subsidiário desta concepção. Trata-se de um retrocesso relativamente à actual situação.

¹⁶⁹ “ Os promotores devem contribuir quer providenciando as infra-estruturas e equipamentos directamente quer pagando à administração para o fazer. Não é relevante se é o promotor ou o município que constrói as infra-estruturas mas se os que beneficiam pagam ou não em dinheiro ou espécie” TdP

de crise global – ou quase – que afectou este modelo de desenvolvimento urbano fortemente determinado pelas tensões especulativas que nele se instalaram.

3.3.4– AS MAIS VALIAS E A JUSTIÇA ESPACIAL

Estima-se (Harvey, 2009a) que mais de metade das crises financeiras que ocorreram nos últimos 30 anos tiveram como origem o processo de urbanização. Estas últimas crises tiveram como pretexto o problema do excessivo endividamento dos países e dos seus cidadãos. Na realidade as coisas não se passaram bem assim. Como veremos a propósito do caso Português, à data da intervenção externa que visou sanear o elevado défice público, existia uma dívida pública moderada no contexto europeu, e uma dívida privada muito elevada, superior ao valor do PIB, e maioritariamente justificada pela aquisição de casa própria.

A opção pela urbanização intensiva foi determinada pela possibilidade de capturar as mais-valias simples sem qualquer tributação. Essa captura de mais-valia obrigava a encontrar uma procura para a produção final do processo de urbanização. Essa procura, no caso português, foi alimentada com o recurso ao crédito aos particulares.

Há aqui uma conjugação de vários factores. Por um lado, como previra Lefebvre (1968), a industrialização nesta fase do sistema capitalista concretiza-se através do processo de urbanização. A urbanização apresenta uma solução e dois novos problemas. Enquanto solução ela possibilita aos capitais acumulados um enorme potencial de investimento. Comprando terrenos, direitos de propriedade, direitos de construção, investindo na mudança dos usos do solo, financiando a construção e financiando a aquisição dos bens imóveis finais, o sistema financeiro aplica a sua liquidez com ganhos muito elevados. Os capitais investidos geram muito mais dinheiro e taxas de remuneração elevadas. A especulação torna-se o destino final de todos os capitais disponíveis.

O primeiro problema que este sistema suscita é o da sua sustentabilidade. O sistema parte de uma muito desigual distribuição da riqueza e de uma grande acumulação de capital. Para que possa subsistir um sistema económico baseado no consumo é fundamental que existam consumidores com poder de compra adequado. As economias ocidentais caracterizam-se, passadas as últimas três

décadas de modelo neoliberal, pela perda de poder de compra do factor trabalho (Lansley,2012). Os salários em termos reais estão há muito tempo congelados ou a perder poder de compra. Para tentar resolver esta equação, de solução muito difícil, o sistema recorreu ao crédito barato para permitir alimentar o consumo no contexto de rendimentos muito baixos. Ninguém ficaria impossibilitado de concretizar o sonho de adquirir a sua própria casa, ou a sua moradia de férias, apenas e só porque não tinha um nível de rendimento adequado.

Ao mesmo tempo o aumento da procura de bens imóveis e de terrenos para os construir introduziu tensões especulativas no sistema que se traduziram no aumento do preço dos terrenos e no preço final dos bens imobiliários. Este é o segundo problema. Dessa forma uma parte cada vez maior do rendimento disponível foi destinada à aquisição de habitação própria ao longo das últimas décadas. Uma das premissas para manter este sistema de pé era a contínua valorização dos bens imobiliários. Como se provou recentemente esta valorização artificial não podia ser mantida eternamente.

Quando a crise eclodiu com o aumento das taxas de juro, milhões de famílias em todo o mundo perderam as suas casas incapazes de cumprirem com o pagamento dos juros e das amortizações. O problema da habitação, que, contra toda a evidência prática e toda a investigação, tinha sido declarado resolvido pelo mercado, reapareceu com estrondo, sobretudo através da incapacidade experimentada por milhões de famílias para pagarem os seus empréstimos, afectados por situações de desemprego ou confrontados com aumento das taxas de juro, ou, ainda, pela conjugação das duas situações.

De repente os Estados confrontados com as restrições impostas pelas políticas de controlo do défice público, designadas por políticas de austeridade, são confrontados com uma emergência social extrema provocada pelo incumprimento crescente e pela resolução dos contratos de financiamento da aquisição de casa própria. Há uma necessidade de intervenção pública para responder às necessidades dos cidadãos e há um conjunto de restrições de política económica que as impede. Isso aconteceu em vários países da União Europeia e não só em Portugal.

As crises que aqui nos conduziram não são uma novidade. Ao longo de décadas atacaram progressivamente as economias de mercado, primeiro de uma forma localizada ou com dimensão regional, depois com uma dimensão global, sobretudo a partir de 2008. Estas crises foram sobretudo determinadas pelo processo de urbanização. A mais mediatizada foi a crise do subprime nos Estados Unidos mas não podemos esquecer a crise anterior de 1987, também nos Estados Unidos, com vários bancos a irem à bancarrota por actividades especulativas relacionados com o financiamento de processos de urbanização, financiamento da construção e da aquisição de habitações. Também no caso do Japão, no final dos anos 80 (Natacha,1995; Harvey,2009a), ocorreu um crash nas bolsas relacionado com a especulação com os preços das habitações fortemente inflacionado pelo preço dos solos urbanos. A relação entre os processos especulativos presentes no processo de urbanização capitalista e a justiça social é sempre equacionada através da leitura dos impactos negativos desses processos de urbanização. Poucas são as leituras que recorrem às mais-valias para compreender a essência do fenómeno.

Reflectindo sobre a captura das mais-valias e a justiça, Fainstein(2012) começa por analisar os argumentos utilizados por George para defender a “single tax” sobre os solos. Como já referimos, a autora entende que as posições de George relevam da sua concepção de justiça, embora reconheça que foi sobretudo em torno da questão da eficiência que o debate se concretizou. A tese de George de que o aumento do valor do solo resulta da acção da sociedade e não da acção dos proprietários, baseou-se, segundo Fainstein, no facto de, tal como outros economistas clássicos (Ricardo, Marx), ele aceitar a teoria do valor do trabalho. Fainstein encontra essa visão de que a mais-valia associada à posse da terra deve reverter para a comunidade, quer nos argumentos de John Rawls a favor da justiça, quer na concepção de Henry Lefebvre a propósito do direito à cidade.

“Nevertheless, we can retain the view that profit from land ownership should revert to the community, based on Rawlsian argument for justice or on Henry Lefebvre’s concern with the”right to the city”.(p.21)¹⁷⁰

A autora, no seu livro “The Just City”, apresentou uma teoria da justiça em que as ideias de Rawls sobre equidade são recriadas para, juntamente com as noções de democracia e diversidade, a fundamentarem. Nessa perspectiva, defende que para

¹⁷⁰ Apesar disso, podemos estabelecer a visão de que o proveito resultante da posse do solo deve reverter para a comunidade quer baseando-nos no argumento de Rawls pela justiça ou nas preocupações de Henry Lefebvre com o direito à cidade.” TdP.

a discussão à volta da captura das mais-valias importa ter em linha de conta o argumento de Rawls acerca da equidade. De acordo com esse argumento, os benefícios da propriedade do solo urbano devem ser canalizados para todos os cidadãos – city users – e devem ser usados para redesenhar as desvantagens. O conceito de Lefebvre sobre o direito à cidade é mais do que aquilo que pode ser discutido à volta do princípio da equidade. Inclui claramente o poder de participar/decidir sobre a construção da cidade.

“(...) Lefebvre’s concept of the right to the city is broader than simply the condition of equity. It includes general participation in the power to create the city and to partake in the enjoyment of city life. It provides a further philosophical basis for adhering to George’s view that urban land belongs to all inhabitants rather than simply individuals or corporations with ownerships rights. It overcomes the objection to George’s argument that without a labour theory of value there is no rationale for taking the return on land away from its individual owner.” (p.22) ¹⁷¹

Para Lefebvre a cidade é criada como um bem público e, em função disso, o solo urbano pertence a todos os membros da colectividade, evitando e ultrapassando o individualismo que subjaz à formulação de Rawls.

“(...) Lefebvre asserts that the city is created as a collective good, and therefore urban land belongs to each member of the collectivity. Lefebvre’s approach circumvents the individualism that forms the basis of modern economics and that underlies Rawls’s formulation. Rationality, in this view, is not based on the calculation of single individuals or firms, but is judged in relation to what benefits the community as a whole and to what overcomes social exclusion.”(p.22)¹⁷²

Fainstein, na abordagem que faz da relação entre as mais-valias e a justiça, coloca-se numa posição em que defende ser impossível concretizar o objectivo de equidade, implícito na formulação de George, sem que isso envolva a posse pública do solo. Defende que a posse pública do solo oferece condições únicas para concretizar a equidade através do desenvolvimento urbano. Sendo uma tese polémica, no sentido em que a sua defesa foi abandonada pela generalidade da

¹⁷¹ “ O conceito de Lefebvre do direito à cidade é mais amplo do que simplesmente o conceito de equidade. Inclui a participação geral no poder de criar a cidade e de tomar parte na participação geral na vida da cidade. Esse conceito fornece uma mais ampla base filosófica para aderir à visão de George de que o solo urbano pertence a todos os habitantes mais do que aos indivíduos e às empresas com direitos de propriedade. Ele ultrapassa as reservas ao argumento de George centrado no facto de que sem uma teoria do valor não há qualquer racionalidade para capturar a renda da terra do seu proprietário.” TdP.

¹⁷² Lefebvre defende que a cidade é construída como um bem colectivo e que por isso o solo urbano pertence a cada membro da colectividade. A abordagem de Lefebvre contorna o individualismo que forma a base da economia moderna e que subjaz a formulação de Rawls. A racionalidade, nesta perspectiva, não é baseada nas expectativas dos indivíduos ou das empresas, mas é analisada em relação nos benefícios que a comunidade como um todo e naquilo que impede a exclusão social.” TdP

comunidade académica, sendo normalmente identificada com uma perspectiva do passado, ela é justificada pela autora e interessa-nos tentar perceber com que argumentos.

(...) My contention is that only through public ownership of land can George's equity ambition be fully realized, and then only under certain conditions. In other words, while public ownership offers the greatest potential for achieving equity through land development, it is not sufficient. Given the political obstacles to moving toward public ownership in most cities, the ideal solution will rarely be reached. Nonetheless, partial measures exist that can achieve some of the equity objectives of a confiscatory tax on increases in land value. (...) (p.23)¹⁷³

A autora indica um conjunto de razões para justificar a sua posição. Dando como exemplo a situação nos Estados Unidos invoca a dificuldade em taxar as mais-valias. O facto de a maioria da propriedade do solo ser privada e a dificuldade em separar o valor do solo do valor do que sobre ele se constrói são o argumento principal.

Há, no entanto, experiências que mostram que essa taxação é possível. O caso Dinamarquês foi durante décadas um dos mais citados. O País aplicava uma taxa de 40% sobre as mais-valias geradas pela aprovação do Plano (Renard,2001). Nos Estados Unidos, o Lincoln Institute of Land Policy conjuntamente com a Universidade de Winsconsin, determinou o valor do solo e o valor dos edifícios no período entre 1960 e 2011.¹⁷⁴

A taxação obriga, no entanto, a que exista uma parametrização do preço quer do solo urbano quer do solo rústico. Obriga a que o Plano faça, caso a caso, a correcção dessa parametrização, em função das características próprias da proposta, em particular no que se refere à mistura de usos. Cada Plano será assim acompanhado de um mapa com a indicação para as diferentes áreas por ele abrangidas dos preços do solo rústico e do solo urbano, ou no caso de ocorrer mudança na intensidade do uso do solo urbano, da respectiva correcção de preço. Esta situação é muito complexa e de difícil caracterização. O tratamento do

¹⁷³ “O meu argumento é que apenas através da posse pública do solo a ambição de equidade defendida por George pode ser completamente realizada, e que apenas sob certas condições. Por outras palavras, maior potencial para obter equidade através do desenvolvimento urbano, não é suficiente. Atendendo aos obstáculos políticos para aderirmos à posse pública em muitas cidades, a situação ideal raramente será alcançada. Apesar disso, existem medidas parciais que podem permitir alcançar alguns dos objectivos da equidade de uma taxa confiscatória sobre as mais-valias.”TdP

¹⁷⁴ Ver <http://www.lincolnst.edu/subcenters/land-values/>

diferencial entre o valor do solo rústico e do solo urbano deve ser simplificado e o valor deve ser um valor base a nível nacional.

Quando é que se deve proceder à taxaço? A taxaço conduz-nos a uma discussáo em que de um lado se colocam os que defendem ser o Plano a gerar as mais-valias e dever, em funço disso, a aprovaço do Plano determinar o início da cobranço dessas mais-valias. O caso Dinamarquês foi durante décadas apontado como um exemplo desta opço e deste entendimento. São também conhecidas as dificuldades associadas a este procedimento e as evoluções verificadas.

Do outro lado, colocam-se os que defendem ser a mais-valia devida no momento da primeira transmissáo da propriedade, independentemente do que o Plano estabelece. O caso Dinamarquês evoluiu posteriormente para consagrar esta opço. Fainstein aproxima-se desta posicao defendendo que a taxaço apenas pode ser concretizada no caso de ocorrer uma venda.

“(...)Arguably, only when a property changes hands does an increase or decrease in land price become fully ascertainable, but even then sorting out the value of the investments in improvements versus locational advantages is problematic. In areas where there is price stability, determining the value of land versus structures requires calculating all the investments in improvements over a number of years plus inflation, then subtracting that total from the assessed value of the property. A number of factors can cause changes in value: the workings of the real estate cycle, shifts in the prestige of an area, investment in infrastructure, or the attainment of a critical mass of development. (...)” (p.24)¹⁷⁵

No caso Dinamarquês inicialmente a taxaço ocorria no momento da aprovaço do Plano, mas posteriormente evoluiu-se para o momento da primeira operaço. Falamos propositadamente de operaço porque pode não ocorrer a “mudança de mãos” a que Fainstein se refere. De facto um proprietário que entenda avançar ele próprio com a urbanizaço do seu terreno, entretanto classificado como urbano, terá de pagar a mais-valia após a aprovaço do empreendimento.

Há um aspecto que Fainstein aborda e que é habitualmente pouco debatido. Um dos propósitos da taxaço do solo é promover a utilizaço das áreas vazias, evitando o

¹⁷⁵ “Indiscutivelmente, apenas quando uma propriedade muda de mãos um aumento ou um decréscimo no preço do solo se torna completamente determinável. Mas mesmo nesse momento quantificar o valor do investimento em melhoramentos versus vantagens de localização é problemático. Em áreas nas quais existe estabilidade nos preços, determinar o valor do solo versus edificado requer o cálculo de todos os investimentos em melhorias durante um número de anos corrigido pela inflação, e então subtraindo esse total ao valor venal da propriedade. Um número de factores pode provocar mudanças no valor: o funcionamento do ciclo do imobiliário; mudanças no prestígio de uma determinada área; investimentos em infraestruturas, ou a realização de uma massa crítica de desenvolvimento.”TdP

aparecimento de ilhas, ou vazios urbanos, que, em regra, são a expressão de uma atitude especulativa dos seus proprietários. A taxaçoão funcionaria assim como um poderoso estímulo ao desenvolvimento urbano. Conseguir-se-á dessa forma combater o “*urban sprawl*” e maximizar a utilização eficiente das infraestruturas. No entanto, a autora argumenta que dessa forma poder-se-á estar ao mesmo tempo a colocar uma pressão para a utilização dos solos de acordo com o seu uso mais valioso, hipotecando a possibilidade de terrenos com elevado potencial agrícola ou florestal poderem ter essa utilização. Mas, como mostram alguns autores (Pardal, 2004), a não taxaçoão das mais-valias contribui ela própria para aumentar a pressão dos usos urbanos sobre os usos rústicos, estendendo a sua área de influência às periferias dos perímetros urbanos. Neste caso, sem qualquer consequência financeira, os investidores adquirem terrenos rústicos na periferia dos perímetros urbanos e aguardam pelo alargamento dos perímetros e pela reclassificação do uso do solo. Nessa altura procederão à captura das mais-valias.

Há uma questão central que emerge nesta discussão sobre mais-valias e a justiça espacial: o objectivo de maximizar a receita pública com a taxaçoão das mais-valias pode determinar comportamentos perversos do ponto de vista urbano. Como refere Fainstein.

“(...) Encouraging development with the highest possible return results in the exclusion of low-income households, “marginal” businesses, and manufacturing from centrally located or easily accessible spaces and reinforces uneven development (...)” (p.25)¹⁷⁶

Não se trata apenas da promoção dos usos mais valiosos à margem de qualquer ideia de sustentabilidade. Trata-se de em perseguição de um acréscimo de receita fiscal, por via da taxaçoão das mais-valias, ser a própria administração a promover comportamentos que até então eram atribuídos ao carácter injusto do mercado. Esta chamada de atenção, que não é muito comum na literatura, que tradicionalmente faz uma análise dicotómica em que de um lado estão os bons – Administração – e do outro lado estão os maus – o Mercado –, encontra justificação em muitos acontecimentos um pouco por todo o mundo. Nos megaprojectos associados à cidade eventual e à realização de grandes eventos – a festivalização da vida urbana – a Administração assume o ónus de deslocalizar populações e de sanear o território

¹⁷⁶ “ Encorajar a urbanização com o retorno mais alto possível resulta na exclusão das famílias de mais baixos recursos, dos negócios marginais e da manufatura, dos espaços localizados centralmente ou mais acessíveis e reforça o desenvolvimento desigual.”TdP

para facilitar a vida aos promotores. Foi assim no Brasil, com o Mundial de futebol de 2015¹⁷⁷, ou é assim correntemente com a construção de megaprojectos em cidades como Londres e a expulsão dos moradores para a periferia, ou ainda com os processos de renovação urbana, em Londres e em Lisboa, a provocarem uma acentuada gentrificação de bairros históricos da cidade. As dificuldades na taxaço remetem-nos para a alternativa de socializar as mais-valias sem envolver a taxaço. Há duas posicoes que concretizam esse objectivo.

Por um lado, o sistema adoptado durante decadas pelos holandeses, que se traduziu na municipalizaço do solo urbano. A conjugação entre a política de solos e o código das expropriaçoes permitiu à Administração reter na sua posse a totalidade das mais-valias.¹⁷⁸ Esta situaço foi aproveitada pelos holandeses para concretizarem uma política urbana inclusiva, com a política de habitaço a articular-se com a socializaço das mais-valias.

“(...) Through conditions of the sale [or lease], a [Dutch] municipality can stipulate what has to be built, when, by whom, for whom, at what price, and so forth”(...)”(Faludi e van der Valk 1994, 29)¹⁷⁹

A articulaço entre a captura das mais-valias e a política de habitaço foi explicada com detalhe por Needham (1992), que reflectiu sobre os preços do solo no caso da sua posse pública. Abordando a situaço em Amesterdão, Fainstein, concluiu que a conjugação da política de solos seguida na cidade com o forte estado providência existente no país, faz desta cidade uma das mais justas cidades do mundo ocidental.

“(...) Because planning, rather than the market, determined land use, the usual sharp differentiation between desirable and undesirable parts of the city was absent. Social housing was not isolated in particular neighborhoods, but was spread throughout. Most neighborhoods displayed substantial income heterogeneity, and middle-class households shared housing estates with poor and working-class families. (...)”¹⁸⁰

¹⁷⁷ Ver a este propósito a revista Urbanisme. Edition n° 393. Été 2014. « Grans stades en quête d’urbanité ».

¹⁷⁸ Analisaremos com mais detalhe estes diferentes aspectos no capítulo IV da Tese.

¹⁷⁹ “Através condições da venda [ou locação], u [holandês] município pode determinar o que tem de ser construído, quando, por quem, para quem, a que preço, e assim por diante ”TdP

¹⁸⁰ “Porque o planeamento, mais do que o mercado, determina o uso do solo, a usualmente nítida separação entre as partes desejáveis e indesejáveis da cidade está ausente. A habitaço social não está isolada em determinados bairros, mas espalhou-se por toda a parte. Muitos bairros exibem uma significativa heterogeneidade de rendimento, e as famílias da classe média partilham conjuntos habitacionais com famílias pobres e das classes trabalhadoras.” TdP

Por outro lado, o sistema adoptado pelos alemães, que se baseia no comando do processo de urbanização sem envolver a posse pública do solo. Os alemães impõem, para isso, uma clara separação entre o direito de construir e o direito de urbanizar e, sobretudo, atribuem à Administração a liderança do processo de urbanização. Neste caso o processo de urbanização nunca é deficitário e gera sempre os recursos necessários para infraestruturar e para equipar as novas áreas urbanas. A concretização de um desenvolvimento urbano justo depende, apenas e só, da vontade da administração e dos Planos que ela elabora para cada nova expansão.

3.3.5– CONCLUSÃO

A revisão da literatura efectuada permitiu-nos perceber quais os mecanismos através do quais é recusada a justiça espacial que deveria estar presente nos processos de desenvolvimento urbano.

A análise do conflito entre o Estado e o Mercado é insuficiente para nos permitir uma explicação para o que acontece. É necessário olhar com maior detalhe para a própria mudança na natureza da intervenção do Estado e para a forma com o Estado promotor cedeu o seu lugar ao Estado regulador. A análise ficaria incompleta se não fôssemos capazes de compreender as pressões e as dinâmicas que o Estado regulador sofreu, mesmo quando os acontecimentos vieram mostrar que a sua intervenção deveria ser reforçada, no sentido de aligeirar a sua intervenção, deixando ao Mercado a liderança do processo.

O que aqui mostrámos, através da revisão da literatura, é para diferentes autores o processo de urbanização não é deficitário. Ele gera uma mais-valia que funciona como uma prenda do planeador, na expressão de Needham, algo que é difícil de justificar politicamente ser retido pelos proprietários fundiários ou por quem adquiriu esses direitos. Esta conclusão permite-nos questionar o principal álbi que justifica a passagem do Estado produtor para o estado regulador: a ausência de recursos.

O sector privado argumenta naturalmente com a eficiência e com a eficácia dos sistemas de planeamento para reivindicar maior liberdade para o Mercado e uma menor intervenção pública. O que está em causa é apenas permitir aos privados maximizar a apropriação dessa mais-valia resultante do processo de desenvolvimento urbano.

Não podemos olhar para a actuação dos privados com o mesmo padrão de análise e os mesmos critérios com que olhamos para a actuação do Estado. Se o fizéssemos estaríamos a mimetizar a atitude dos libertaristas que olham para a actuação do Estado a partir do padrão de análise que consideram adequado para a actuação dos privados. Parece-nos essa uma atitude errada já que o Estado deve obedecer aos princípios gerais da justiça e promover o bem-estar de todos os seus cidadãos. Não se trata de uma entidade movida pelo objectivo do lucro e obrigada a assumir as perdas. Os seus objectivos são essencialmente redistributivos, garante da qualidade de vida dos seus cidadãos e do adequado desenvolvimento da sociedade, pelo que não se pode comportar como os privados.

Já aqui abordámos o confronto surdo entre o estado produtor e o estado regulador. Já mostrámos que o álibi que justifica a passagem do estado produtor para o estado regulador é falso. Devemos discutir se numa sociedade com políticas públicas justas, com elevados níveis de justiça social não devem coexistir ambas as versões do Estado, se essa não é mesmo uma condição *sine-qua-nom* para que essa justiça social e espacial existam, e qual a forma que deve revestir a intervenção de cada uma destas suas expressões.

Na investigação que realizámos fazemos a análise do processo de urbanização ao longo das últimas décadas. Isso vai-nos permitir olhar para o papel do Estado e fazer um ensaio de como é que poderia ser o processo de gestão urbanística caso o desenvolvimento urbano fosse orientado pelos princípios associados ao que descrevemos como justiça espacial. Antes de passarmos para a empíria vamos dedicar o próximo capítulo a analisar como as coisas se passaram em diferentes países e a testar uma matriz de análise que depois poderemos aplicar ao nosso caso de estudo.

CAPÍTULO IV - A SITUAÇÃO NA EUROPA

Este capítulo pretende estudar a forma como se concretizou/evoluiu – ao longo do período de análise - o processo de desenvolvimento urbano, e a evolução histórica das políticas de solos e de habitação, num conjunto de países de referência. Essa análise, não ignorando momentos históricos anteriores, que se revelaram decisivos na estruturação da política de cada um dos países, dedica uma particular atenção a um período que se inicia no final da Segunda Guerra Mundial e se prolonga até aos nossos dias.

Dividimos esse período em três sub-períodos de análise: o primeiro, que se estende ao longo de 30 anos, abrange as décadas de cinquenta, sessenta e setenta; o segundo inicia-se no final da década de setenta e abrange os trinta anos seguintes; o último período começa no início do novo século e estende-se até aos nossos dias.

Pretendemos estabelecer quais são as diferentes tipologias de sistemas de ordenamento do território na Europa e a que diferentes culturas de ordenamento correspondem. Mais do que uma análise estática, pretendemos perceber que mudanças se concretizaram ao longo deste período, em resposta a que tensões, e quais são as mudanças actualmente em curso. Interessa-nos efectuar uma análise que ultrapasse o quadro teórico definido pelos “tipos ideais” de modelos de ordenamento do território, e perceber, para além disso, como os sistemas de planeamento, e a articulação do urbanismo com a habitação, determinam diferentes respostas do ponto de vista da justiça do sistema urbano.

4.1 – SISTEMAS NACIONAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Uma das circunstâncias que tem penalizado o debate urbanístico é uma tendência para reduzir a realidade a uma espécie de máximo denominador comum. Passaria assim a existir um padrão europeu de análise que tudo permitiria explicar com uma relativa economia de meios. É neste contexto que o chapéu do “Modelo Social Europeu” tem sido utilizado para proteger, sob o mesmo conceito, um conjunto de políticas que, não só não são comparáveis, como são muitas vezes conflituantes entre si. Como refere Ferrão (2011), além de diferentes sistemas de ordenamento do território, coexistem na União Europeia diferentes culturas de ordenamento do território. Este facto não sendo impeditivo de poderem existir, ou estarem mesmo em

curso, convergências sistêmicas e culturais à escala europeia, é impeditivo de que se fale de uma política europeia comum de ordenamento do território. Stead e Nadin (2009), citados por Ferrão (2011), defendem a existência de uma

““Correspondência razoável”, ainda que não generalizável, entre tipos de sistemas nacionais de ordenamento do território e modelos dominantes de sociedade (definidos com base em diferentes tipos de sistemas de welfare, que os autores identificam e apresentam). Essa relação consideram estes dois autores é particularmente evidente no caso dos modelos anglo-saxónicos e nórdico” (p.34).

Estas diferentes culturas de ordenamento do território distinguem os países da Europa do Norte, dos do Sul, ou de Leste, com base na

“Importância atribuída ao interesse público, à justiça social, à competitividade ou à sustentabilidade ambiental, ao respeito pela legalidade, à atitude face à intervenção do Estado ou ao grau de confiança nas entidades públicas (...)”(p.37)

Ferrão aborda a mudança que tem ocorrido nos sistemas de ordenamento do território, com base numa comparação entre os conceitos de “land use planning” e de “spatial planning”. O primeiro conceito aparece identificado com um entendimento do ordenamento do território cuja principal missão seria a regulação do uso e transformação do solo. Esta missão concretizar-se-ia,

“através de intervenções de natureza física e administrativa assentes no papel do Estado enquanto centro nacional racionalizador numa perspectiva de comando e controlo, e na actuação dos membros da comunidade de especialistas como suporte técnico-racional das decisões a tomar.” (p.38)

Pelo contrário a expressão “spatial planning” traduziria uma,

“Concepção de ordenamento do território mais abrangente, integrada e estratégica, assente na interacção e cooperação entre diferentes actores (planeamento participado, colaborativo e deliberativo) e na coordenação de diferentes políticas de base territorial e sectoriais (governança territorial) em torno de uma agenda territorial comum de natureza prospectiva (visão estratégica partilhada).” (p.39)

Ferrão cita Lovering (2009), que entende ser o “spatial planning” um novo paradigma, que está alinhado com o modelo neoliberal que governa a economia e a sociedade, e que, por força disso, substituiu radicalmente o paradigma anterior. Outros autores entendem que os dois paradigmas podem coexistir, citando casos em que os sistemas nacionais de ordenamento do território aproveitam partes de cada um. É o caso de Nadin (2007), citado por Ferrão (2011).

Esta questão do alinhamento do “spatial planning” com o modelo neoliberal de governo da União Europeia é muito importante para a nossa investigação. Como se sabe o final do século passado viu emergir, a coesão e a solidariedade social como preocupações maiores no discurso sobre as cidades e os territórios metropolitanos, no contexto da União Europeia. Entendia-se, ainda, a União Europeia como um espaço comum de desenvolvimento e solidariedade, e não apenas como um espaço económico. Esta formulação deu lugar a propostas de intervenção política, com relevância nos domínios das políticas urbanas, que elegeram como objectivos a coesão territorial e a solidariedade social.

O EDEC – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário – aprovado no Conselho de Ministros da União Europeia responsável pelo Ordenamento do Território, realizado em Potsdam em Maio de 1999, visava garantir um desenvolvimento espacial equilibrado e durável do território europeu. Tratou-se de um importante documento em que foram identificados um conjunto de disparidades no desenvolvimento espacial da União.

Em síntese, o EDEC reconhecia que no período 1986-1996 tinha havido uma diminuição da distância entre as 25 regiões mais pobres e as 25 regiões mais ricas, enquanto as disparidades regionais dentro de cada País tinham crescido. Já nessa altura era identificado o problema crescente do desemprego e, sobretudo, do desemprego entre os jovens. O EDEC propunha-se contribuir para obter um desenvolvimento equilibrado e durável, nomeadamente promovendo o reforço da coesão económica e social.

Sendo verdade que tem existido uma europeização das políticas nacionais do Ordenamento do Território, tendo já sido percorrido um largo caminho (Ferrão, 2011), devemos dar a devida atenção às vozes críticas relativamente à eficácia dessa aproximação. Eficácia que pode ser avaliada através da análise do impacto em cada um dos países. Veja-se a posição de Jorge Gaspar, na apresentação da obra citada anteriormente, em que refere o facto de o EDEC se ter saldado por um relativo fracasso, em termos de resultados finais, por

“Dificuldades inultrapassáveis em termos da concepção de um modelo europeu de Ordenamento do Território e consequentemente na concepção de uma cultura europeia de Ordenamento do Território” (Ferrão, 2011. p.12).

A intervenção dos urbanistas e das políticas públicas consiste, muitas vezes, mais na gestão das situações consideradas socialmente inaceitáveis do que numa intervenção sobre as causas que as determinam. No caso europeu, com a crescente conjugação entre a austeridade orçamental e a perda de rendimento das famílias, apenas numa perspectiva muito optimista se podem encontrar sinais dos progressos inicialmente esperados pela aplicação do EDEC. As políticas da coesão foram severamente atingidas e, pelo contrário, foram substituídas pelas políticas de austeridade, designadas por políticas de controlo dos défices públicos.

A este propósito Fallaudi (2007) denunciara já as opções tomadas pela Comissão Europeia em 2005 e a célebre metáfora “dos meus três filhos igualmente amados” - a Economia, o Ambiente e o Estado Social – utilizada por Durão Barroso, no discurso de primavera sobre crescimento e emprego. Barroso anunciou, então, ter a Comissão optado por dedicar o melhor dos seus esforços à economia, o seu filho em pior estado, apostando no crescimento e na criação do emprego para revitalizar o projecto europeu. Colocou no índice a política de coesão territorial europeia e as preocupações ambientais.

Dez anos passados verifica-se uma cada vez maior clivagem entre países ricos e pobres. O aumento do desemprego na Europa, a escalada das dívidas públicas, as políticas liberais adoptadas pela maioria dos países, introduziu fortes tensões desagregadoras que conduzem a Europa no sentido de uma clivagem entre países pobres e países ricos, com o empobrecimento de partes muito significativas das populações dos países mais periféricos e mais endividados.

Newman e Thornley (1996) classificaram os sistemas de planeamento europeus em cinco categorias (Ferrão (2011)): Britânica, Napoleónica, Germânica, Escandinava e Europeia de Leste. Essa classificação teve por base a análise das relações entre os níveis nacionais, regionais e locais e o agrupamento dos diferentes sistemas de planeamento em diferentes famílias legais e administrativas. O quadro abaixo resulta dessa classificação, que se baseou

“Nos sistemas legais e administrativos dos respectivos países, com o pressuposto de que a estrutura administrativa e o enquadramento legal constituem os referenciais mais decisivos para o funcionamento de qualquer sistema de ordenamento do território, justificando a sua natureza mais vinculativa ou discricionária.” (Ferrão, 2011.p.34)

QUADRO II – TIPOLOGIAS SISTEMAS NACIONAIS ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO NA EUROPA

Administrative levels	FRANCE	THE NETHERLANDS	GERMANY	FINLAND	SWEDEN	DENMARK	ENGLAND
NATIONAL LEVEL	Legislation Nationally important projects Direction of local planning	Legislation National programmes	Legislation	Legislation	Legislation	Legislation	Legislation Nationally important projects Direction of local planning
REGIONAL LEVEL	(Regional planning)	Regional legislation Regional planning	Regional legislation Regional planning	Regional planning	(Regional planning)	(Regional planning)	Area development strategy
LOCAL LEVEL	Master plan Development plan Detailed plan	Master plan Detailed plan	Master plan Detailed plan	Master plan Detailed plan	Master plan Detailed plan	Master plan Detailed plan	Master plan Detailed plan
European juridical families	NAPOLÉONIC FAMILY also Belgium, Spain, Italy		GERMANIC FAMILY also Switzerland, Austria and others	SCANDINAVIAN FAMILY also Norway			BRITISH FAMILY also Ireland, Wales and others

Focus of the planning

FONTE:NEWMAN E THORNLEY.1996

No nosso caso, retomando as diferentes concepções que coexistem no espaço europeu, interessa-nos, mais do que trabalhar sobre essa classificação, pesquisar as diferenças que é possível identificar dentro de cada uma destas maneiras distintas de conduzir a política de ordenamento do território.

4.2 – QUADRO CONCEPTUAL E TEMPORAL DE ANÁLISE

Pretendemos analisar a evolução da política de solos em diferentes países europeus ao longo de um período que se inicia com o final da Segunda Guerra Mundial e que chega aos nossos dias. Esse período temporal ficou marcado, para diferentes autores, pelo fim do período fordista.

Para fazer essa análise vamos olhar para o interior de cada uma das divisões que a classificação anterior nos sugere e tentar perceber as diferenças mais importantes que existem no interior de cada “caixa” e que consequências delas resultam. Tendo como base o período que se iniciou com o final da Segunda Guerra Mundial pretendemos identificar, ao longo das décadas seguintes, quais foram as principais alterações verificadas na Política de Solos e na Política de Habitação dum conjunto

de países, que são os nossos casos de estudo. Esses países são, a Holanda, a Alemanha, a França e a Inglaterra.

Como atrás referimos dividimos este período em três sub-períodos de análise.

No primeiro, por alguns chamado período do Planeamento Racionalista ou período Fordista, assumiu particular destaque a forma como as Políticas de Habitação se situaram no centro das preocupações com o desenvolvimento urbano. Pretendemos analisar a forma como o controlo das mais-valias urbanísticas contribuiu, ou não, para disponibilizar parte significativa dos recursos necessários à concretização das políticas públicas de habitação, e à construção de um conjunto de equipamentos públicos que permitiram qualificar a vida urbana.

Esse controlo fez-se em muitos países, de diferentes formas, e com diferentes resultados, sendo certo que em países como Portugal nunca se chegou a experimentar esse controlo.

Não podemos esquecer o facto de o modelo de produção de habitação social, quase essencialmente assegurado pelos Estados - e em menor escala pelas organizações de carácter cooperativo, ou outras do sector não lucrativo da economia - ter suscitado um conjunto de reacções adversas. Essas reacções tiveram como base o facto de estarmos perante um modelo de habitação espacialmente segregada.

Segregada espacialmente do resto da cidade, por normalmente se localizarem em terrenos de menor valor, nas periferias das áreas metropolitanas, em zonas mal servidas por infraestruturas e serviços públicos, com uma acessibilidade muito condicionada por falta de transportes públicos. Essas áreas residenciais, que no caso das cidades novas francesas assumiram a forma de cidades-dormitório, tornaram-se verdadeiras ilhas de pobreza e exclusão, local privilegiado para aí crescer e se manifestar a revolta urbana contra a desigualdade, como aconteceu na periferia de Paris em 2005. Na maioria dos casos, de que o holandês é o mais conhecido, as políticas públicas de habitação foram desenhadas tendo por base uma forte relação com o sistema de planeamento territorial. Essas políticas caracterizaram-se desde sempre pelo seu carácter inclusivo. (Needham, 1992; Fainstein, 2010, Calavita, 2010).

A espacialização da política pública de habitação social, e a injustiça espacial que ela configurou, determinou uma reacção por parte das comunidades envolvidas e das comunidades académicas. Essa reacção contra a política pública de habitação social - que continuou na prática a constituir uma forma de negar o direito à cidade aos seus habitantes - determinou o aparecimento de uma nova abordagem que defende uma habitação social inclusiva, em que as questões espaciais como a *mixité urbaine* são decisivas.

O caso francês é talvez aquele em este envolvimento das políticas públicas numa resposta integradora, que combata a exclusão e a segregação espacial dos mais desfavorecidos, envolveu um maior compromisso público. Por outro lado, é aquele que melhor nos coloca perante as limitações de uma resposta pública que não se constrói sobre uma sólida base financeira.

Trata-se de, através do sistema de planeamento, determinar o fim da segregação espacial das populações de menores recursos, assegurando não apenas as habitações a elas destinadas mas também, através das soluções de desenho urbano próprias do planeamento de pormenor, permitir a sua espacialização de uma forma não segregada. Este compromisso implica uma mobilização de recursos que não podem vir do bolso dos contribuintes - porque além disso ser potencialmente criticável constitui uma impossibilidade prática face aos limites orçamentais a que os Estados estão sujeitos - mas devem ter a sua origem na socialização da mais-valia gerada no processo de urbanização ou de parte dela.

Por isso vamos tentar perceber de que forma a socialização parcial ou total das mais-valias possibilitou, ou não, uma resposta às necessidades de habitação social.

Queremos também investigar quais as razões pelas quais algumas das respostas obtidas assumiram a forma de uma habitação social segregada, enquanto outras se mostraram eficientes na promoção da inclusão e da mistura social.

Esta complexidade de situações permite-nos divergir de uma conceptualização que nos mostra a envolvente económica e política deste período – muito bem sintetizada no esquema da autoria de Domingues (1996) – e encontrar as diferentes realidades que cada uma das “caixas” nos pode revelar. Na prática, existindo um modelo espacial dominante, verificando-se um processo de suburbanização quase

generalizado, pretendemos compreender quais as variantes que esse modelo gerou e porquê.

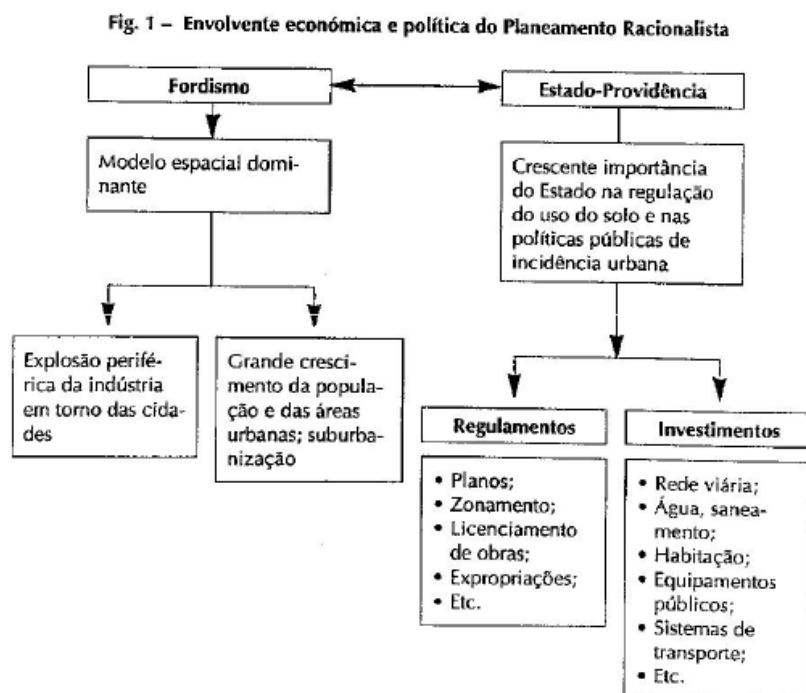


Imagem3 – Envolvente económica e política do Planeamento racionalista
 FONTE: Domingues,Álvaro(1996). “política urbana e competitividade” em Sociedade e Território, nº23.

Para isso vamos analisar não apenas a forma como o Estado actuou na regulação do uso do solo e como essa intervenção condicionou as políticas públicas com incidência urbana, mas também quais as características específicas dessa intervenção que influenciaram os resultados obtidos. Esta metodologia vai ser aplicada a todos os períodos da análise. O segundo período corresponde à fase de consolidação do paradigma neoliberal e à consequente diminuição da intervenção do Estado na economia. Trata-se do período pós-fordista. Se quisermos escolher duas palavras que caracterizam este período devemos optar por privatização e desregulamentação. Embora se possa falar de um consenso neoliberal que se estendeu a todos os países da União Europeia, a realidade mostra-nos que na Europa foi diferenciada a forma como cada um dos países aderiu ao novo paradigma e diferentes as respostas sociais mobilizadas.

No caso da Inglaterra observou-se uma grande aproximação ao modelo neoliberal, enquanto países como a Alemanha e a França mantiveram parte das políticas do período anterior e iniciaram mesmo novas políticas urbanas com fortes preocupações sociais. No caso holandês, apenas mais recentemente, no final da

década de noventa, o país se afastou da lógica da intervenção estatal na produção do solo urbano, e, mesmo assim, muito por força da intervenção exterior, particularmente da acção hostil da União Europeia.

Esta fase consolidou-se ao longo da década de oitenta e as alterações realizadas começaram a surtir efeito ao longo dos anos noventa. A menor influência do Estado na economia traduziu-se numa igualmente menor influência no controlo do desenvolvimento urbano. A desregulamentação e a liberalização, como se disse, seriam os conceitos mágicos que, flexibilizando o planeamento e diminuindo a intervenção de controlo público, permitiria baixar o preço do solo e, em consequência, possibilitar ao mercado oferecer habitação a preços mais baixos (Renard, 1998)

Neste contexto, o controlo das mais-valias foi suprimido em quase todos os países. Numa lógica que previa a diminuição dos preços da habitação o mercado aparecia como capaz de assegurar as respostas para as diferentes procura. A intervenção pública e as externalidades associadas a essa intervenção pareciam deixar de fazer sentido num quadro de liberdade de mercado. Durante alguns anos cresceu a convicção de que a maioria dos problemas relacionados com a habitação estava a ser cabalmente resolvidas pelo mercado (Guerra, 2008). De acordo com a autora, podem identificar-se três ideias centrais que atravessam o debate europeu sobre habitação: o reconhecimento de que as transformações económicas em curso têm provocado grandes alterações nas dinâmicas habitacionais; a crença de grande parte dos analistas de que a questão habitacional está maioritariamente resolvida; o predomínio da retirada do Estado da produção directa de habitação. A mesma autora afirma ser

“(...) difícil abordar hoje as dinâmicas habitacionais do lado da procura sem apelar a um pensamento multicultural e complexo sobre as novas necessidades de habitação, a sua adequação em função das necessidades ao longo do ciclo de vida das pessoas e famílias com especial destaque ao fenómeno do envelhecimento” (p.50)

A resposta não foi a que se esperava, com as bolhas do imobiliário, verificadas ao longo dos anos oitenta e noventa, a deitar por terra o postulado neo-liberal “desregulamentação – aumento da oferta – baixa do preço”. (Renard, 2002; Natacha, 1995; Bingre, 2011; Guinote, 2005). O modelo não previu a diferença entre a oferta potencial e a oferta real de terrenos urbanizáveis. A especulação, a

expectativa de obter mais-valias futuras, o facto de não existir uma fiscalidade que reprimisse a retenção de terrenos, levou a um aumento generalizado dos preços e determinou uma dificuldade ainda maior no acesso à habitação para as classes de menor rendimento. A segregação espacial agravou-se. Face à ausência de produção pública de habitação social em muitos países verificou-se uma ausência de resposta para as necessidades de vastos sectores da população.

A oferta apenas liderada pelo mercado reproduziu em termos espaciais uma segregação semelhante, ou mesmo pior, do que a promovida pelas políticas públicas de habitação social do período designado por fordista. O caso das áreas metropolitanas, como a de Lisboa, é reflexo dessa realidade. Neste caso as periferias são ocupadas não por bairros de habitação social, como ao longo dos anos sessenta e setenta do século passado, mas por urbanizações destinadas às classes de menores rendimentos, com uma menor capacidade de endividamento, que, no entanto, apenas podem aceder à habitação através dos mecanismos de mercado.

No terceiro período, iniciou-se uma crítica aos caminhos percorridos nas três décadas anteriores. Durante esse período termos e conceitos como a segregação espacial das populações, solidariedade urbana, sustentabilidade, articulação emprego/habitação, “mixité social”, direito à cidade, justiça espacial, cidade justa, passaram a entrar no léxico urbano como objectivos de um novo urbanismo, mas, igualmente, como adjectivos capazes de descrever/sintetizar as patologias sociais que o desenvolvimento urbano tinha provocado.

Nalguns países, nos quais as questões do planeamento do uso do solo, da função social do solo, são historicamente muito importantes para a população, como é o caso da Holanda, emergiu nos últimos anos uma forte crítica às opções concretizadas durante a década de noventa. A discussão sobre a política de solos e sobre o controlo público das mais-valias - com variações associadas ao grau de captura e à forma como ela se concretiza – voltaram a estar na ordem do dia. (Needham, 2006, 2004, 2003).

A degradação das Políticas Públicas de Habitação nos diferentes países, o aumento vertiginoso dos preços da habitação, o problema crescente com o incumprimento dos empréstimos à habitação, sobretudo nos países da União Europeia em crise

e/ou sob assistência financeira, a situação das pessoas na rua sem alojamento (Pliez, 2012), e o facto do Mercado ignorar a importância de conceitos como “affordable housing” ou “mixité social”, determinam uma pressão no sentido de serem discutidos os fundamentos da política de solos e a sua articulação com a política de habitação. Pretendemos conhecer os diferentes sistemas de planeamento a partir da análise das Instituições Políticas, dos Instrumentos de Política e da forma como cada um dos Estados se relaciona com o desenvolvimento urbano. Pretendemos estudar cada um dos países de referência com base na seguinte grelha de análise.

QUADROIII – GRELHA DE ANÁLISE

1 - ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL E COMPETÊNCIAS URBANÍSTICAS	1.1 – Estrutura do Estado: níveis de divisão territorial
	1.2 – Nível territorial em que estão concentradas as competências do urbanismo
2 - SOBRE A PROPRIEDADE DO SOLO	2.1 – Função social da propriedade
	2.2 – Estatuto da propriedade do solo
	2.3 – Avaliação do solo versus expropriação e direito de preferência
3 - SOBRE O PLANEAMENTO URBANISTICO	3.1 – Tipologias e Características dos Planos
	3.2 - Grau de flexibilidade do planeamento
	3.3 - Planeamento versus Direito de Propriedade
4 -EXECUÇÃO DO PLANEAMENTO E DA URBANIZAÇÃO	4.1 - Quem lidera o processo de urbanização
	4.2 - Quais são as formas de gestão dos planos
	4.3 - Quais dos Planos Municipais são vinculativos dos particulares
5 - OS ESTADOS E AS MAIS-VALIAS URBANÍSTICAS	5.1- Como se relacionam os estados com a captura das mais-valias
6 - A EVOLUÇÃO DAS POLITICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO	6.1 - Como se estruturam e operacionalizam as diferentes Políticas de Habitação
	6.2 - Quem exerce as competências na Habitação Social

A análise efectuada reveste a forma de uma Análise Documental, tendo como objecto de trabalho diferentes documentos: documentos oficiais relacionados com as Políticas Públicas do Urbanismo, dos Solos e da Habitação; obras de referência publicadas sobre cada um dos países; projectos de Investigação já realizados sobre o tema.

4.3 - EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO

Como já se disse o período pós Segunda Guerra Mundial foi um período de intensa aposta na construção de habitação.

Na União Europeia o direito à habitação adquiriu, depois de 1948, uma dimensão constitucional em muitos países. Naqueles em que essa dimensão não existe foram no entanto cometidos aos poderes públicos importantes responsabilidades na garantia desse direito dos cidadãos.

Apesar dessa preocupação generalizada a União Europeia nunca dispôs de uma política comum de habitação. As respostas de cada um dos países foi diversa e os resultados espelham essa diversidade de opções.

A União Europeia não dedicou ao tema da habitação a atenção que lhe seria devida. Durante muito tempo o estudo sobre “*La Politique du Logement dans les États Membres de L’Union Européenne*”¹⁸¹ era a reflexão mais importante disponível.

Tal como referi na minha tese de Mestrado (Guinote,2005),

“Numa análise efectuada ao custo da “Política de Habitação” em cada País, constatou-se que países como Portugal, a Espanha e a Grécia gastavam menos de 1% do respectivo PIB, enquanto na Suécia o gasto é de 4,10%, na Holanda é de 3,2 %, exactamente a mesma verba gasta pelo Reino Unido, e na França e na Alemanha os valores eram de 1,80 e 1,42 %, respectivamente.

O documento identifica os desafios colocados pelas diferentes situações nos estados membros e a necessidade de se definir uma política global que tenha em atenção as questões da acessibilidade, entendida como a relação entre os encargos com a habitação e o rendimento disponível das famílias, da melhoria da qualidade dos alojamentos e do acesso para os sectores insolventes da população.

A União Europeia reconhece que não tem sido dada a devida atenção à política de habitação como uma política comunitária na mesma dimensão

¹⁸¹ Disponível em http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/default_fr.htm

que a política de educação e a política de saúde. Reconhece ainda a necessidade de se adoptarem políticas públicas que permitam corrigir as situações detectadas, sobretudo nos países da coesão nos quais se encontra Portugal” (p.111)¹⁸²

Não existindo uma política comum de habitação no contexto europeu, existiram sempre concepções mais liberais, mesmo no período fordista, com uma menor intervenção do Estado. É isso que resulta não apenas da análise do documento, anteriormente referido, da União Europeia, mas também se analisarmos o que escreveu Ghekière, representante da “Union Sociale pour l’Habitat” junto da UE, quando identificou três grandes concepções da habitação social na União:

“Les politiques du logement sont présentes dans les 27 Etats membres. Bien entendu, la place qu’y occupe le logement social varie d’un État membre à l’autre, comme les formes qu’il prend varient quant au statut d’occupation ou aux structure urbaine. Sur la base de trois critères (une demande sociale non satisfaite; l’impact du système du logement social sur le marché; d’éventuelles zones de friction avec le logement privé et avec le droit communautaire), on peut retenir trois grandes conceptions du logement social dans l’EU: Conception résiduelle du logement social (...), Conception généraliste du logement social(...) et Conception universelle du logement sociale” (2007, p102-103)¹⁸³

Estas diferentes opções políticas traduzem-se em diferentes respostas quando estudamos a situação em cada um dos países. Balchin (1996) comparou a distribuição da população pelas diferentes formas de acesso (aquisição no mercado livre, arrendamento social e arrendamento privado) e o rendimento *per capita* dos diferentes países e chegou a conclusões muito interessantes.

Repare-se que os dados utilizados referem-se a 1991 o que, tendo em linha de conta a inércia temporal que caracteriza as respostas às alterações nas políticas públicas, nos permite considerar estes dados como representativos do primeiro período da nossa análise.

¹⁸² Tese de Mestrado disponível em http://bibliotecas.utl.pt/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=277749&shelfbrowse_itemnumber=245426

¹⁸³ “As políticas de habitação estão presentes nos 27 estados membros. Bem entendido o lugar que ocupa a habitação social varia de um estado membro para o outro, como as formas que ela adopta variam quanto ao estado de ocupação ou outra estrutura urbana. Com base em três critérios (uma procura social não satisfeita, o impacto do sistema de habitação social sobre o mercado, eventuais zonas de fricção entre a habitação privada e o direito comunitário) podemos estabelecer três grandes concepções da habitação social na União Europeia (...) Concepção residual da habitação social, concepção generalista da habitação social e concepção universal da habitação social”. TdP.

QUADROIV - PROPRIEDADE HABITAÇÃO E RENDIMENTO PER CAPITA EM 1991.

País	Rendimento per capita (em Euros)	Habitação própria (%)	Arendamento privado (%)	Arrendamento Social (%)	Outros (%)
Suiça	36,430	31	60	3	6
Alemanha	26,000	38	36	26	-
Bélgica	22,260	62	30	7	-
Holanda	21,300	47	17	36	-
Áustria	25,010	41	22	23	14
Suécia	23,270	43	16	22	19
Dinamarca	29,010	50	24	18	8
França	23,550	54	21	17	8
Espanha	12500	76	16	2	-
Reino Unido	18950	66	10	24	-
Portugal	6900	65	28	4	3
E.U.A		56	21	18	5

FONTE: BALCHIN, P. "THE HOUSING POLICY IN EUROPE". ED. ROUTLEDGE. LONDON. 1996.

Os dados disponibilizados pelo Eurostat, relativos a 2006, que mudanças nos mostram?

A análise do Quadro V relativo ao ano de 2006 permite-nos verificar que passada uma década, apenas a Suécia continua a combinar uma percentagem relativamente baixa de proprietários e uma percentagem elevada de arrendamento. Verificou-se, neste país, uma situação única no contexto europeu: a redução do número de novos proprietários.

Além da Suécia, apenas a Alemanha, apesar da dimensão da sua economia, e do elevado "*pib per capita*", se manteve com a percentagem de proprietários inferior aos 50%. A Holanda e a Áustria sofreram um importante aumento da percentagem de proprietários ultrapassando os 50% da população nessa situação.

QUADRO V - PROPRIEDADE HABITAÇÃO E RENDIMENTO *PER CAPITA* EM 2006.

País	Rendimento per capita (em Euros)	Habitação própria (%)	Arendamento privado (%)	Arrendamento Social (%)	Outros (%)
Lituania	6,100	97	1	2	
Hungria	9,200	92	2	5	1
Repú Checa	9,600	47	17	17	19
Portugal	13,800	75	18	3	4
Eslovénia	14,700	83	3	4	10
Grécia	16,900	74	20	0	6
Espanha	21,600	81	10	1	8
Itália	25,200	73	17	4	6
Alemanha	27,900	43	51	6	-
França	28,300	56	21	17	6
Bélgica	29,500	68	23	7	2
Holanda	30,100	54	11	35	-
Áustria	30,400	58	19	20	3
Finlândia	30,500	58	16	16	10
Reino-Unido	31,400	69	10	21	
Suécia	33,700	39	22	23	15
Dinamarca	39,200	53	26	24	
Irlanda	40,400	77	11	7	5
Luxemburgo	62,300	70	25	2	3

FONTE: EUROSTAT – PREPARADO PELO PRÓPRIO

Dados mais recentes, de 2010, confirmam a evolução que já em 2006 se adivinhava. Estamos na presença de um conjunto de países (Alemanha, Holanda, Áustria, Suécia, Dinamarca) com uma percentagem relativamente baixa de proprietários¹⁸⁴ e com uma expressão da habitação social que podemos considerar forte ou muito forte, isto apesar de serem países com elevados *Pib per capita*. Não existem ainda

¹⁸⁴ consideramos que uma percentagem relativamente baixa de proprietários ocupantes corresponde à predominância do parque locativo

dados que permitam analisar os efeitos dos anos posteriores a 2008/2010 e, em particular, os efeitos da aplicação das políticas de austeridade no conjunto da EU.

QUADRO VI - PROPRIEDADE HABITAÇÃO E RENDIMENTO *PER CAPITA* EM 2010

País	Rendimento per capita (em Euros)	Habitação própria(%)	Arendamento privado (%)	Arrendamento Social (%)	Outros (%)
Lituania	6,100	91	4	3	2
Hungria	9,200	92	3.3	3.7	0
Repú Checa	9,600	47	17	17	19**
Portugal	13,800	75	18	3	4
Eslovénia	14,700	83	3	4	10**
Grécia	16,900	74	20	0	6
Espanha	21,600	85	11	2	2
Itália	25,200	68.5	13.6	5.3	12.6
Alemanha	27,900	42	53	5	-
França	28,300	57	22	17	4
Bélgica	29,500	68	25	7	0
Holanda	30,100	58	10	32	-
Áustria	30,400	91	4	3	2
Finlândia	30,500	66	15	16	3
Reino-Unido	31,400	66,4	15,6	18	0
Suécia	33,700	41	19	18	22**
Dinamarca	39,200	46	20	19	14*
Irlanda	40,400	79	12.3	8.7	0
Luxemburgo	62,300	70	27	2	1

FONTE: EUROSTAT/CECODHAS – PREPARADO PELO PRÓPRIO

A Alemanha e a Holanda tiveram evoluções diferentes¹⁸⁵. No caso alemão ocorreu uma significativa redução da habitação social, enquanto no caso holandês os proprietários ocupantes cresceram de forma significativa ultrapassando os 50%. Cruzam-se nestes países, razões diferentes para explicar um resultado que parece semelhante.

¹⁸⁵ Esta evolução foi analisada e pode ser consultada no Anexo II a esta Tese no qual estão analisados exhaustivamente os Casos de Estudo.

Os novos membros da EU, Lituânia, Hungria, Eslovénia, caracterizam-se por uma ausência quase total nas formas de acesso do arrendamento social ou privado. São países que, sob a influência do regime soviético, nunca experimentaram a tradição do estado social, nos quais existe uma apetência muito grande pela propriedade privada.

Se pensarmos nos países que vieram a ficar abrangidos pelos resgates da EU, FMI e BCE, verificamos que existe um padrão que lhes é comum: uma elevada percentagem de proprietários e um arrendamento social inexistente. Curiosamente este padrão que permite identificar países marcadamente liberais do ponto de vista político, conduziu a intervenções externas que visavam corrigir o carácter despesista do Estado Social.

4.5 - CONCLUSÕES

Na análise que fizemos dos diferentes casos de estudo utilizámos a grelha atrás apresentada¹⁸⁶ como elemento de pesquisa e de comparação. Estudámos a forma como os aspectos culturais e organizativos influenciam, e de que maneira, os resultados obtidos, ao longo de décadas, pelo processo de desenvolvimento urbano. Sendo a política de solos um dos nossos objectos de investigação, mostramos que faz pouco sentido centrar o debate sobre a relação entre as políticas de solos e o desenvolvimento urbano na questão da propriedade do solo ser pública, ou não.

As diferentes respostas que cada um dos SGT obtêm, no conjunto dos países que estudámos, resultam da forma como os diferentes IGT articulam a componente de afectação do solo a diferentes classes de uso e a componente de uso do solo. Resultam, sobretudo, da forma como é tratada a questão das mais-valias e a sua socialização.

A análise da forma como os diferentes Estados usam a política de solos para efectuarem, ou não, a socialização, total ou parcial, das mais-valias está umbilicalmente associada a uma preocupação social com a habitação. A tomada de decisões que possibilitam uma redistribuição dos recursos gerados no desenvolvimento urbano é fundamental para permitir políticas públicas equitativas, em particular para permitir uma política pública de habitação.

¹⁸⁶ Ver Quadro III – Grelha de Análise na pág. 136

As opções tomadas em cada país variam mostrando que, no contexto europeu, é errado falarmos numa política comum de ordenamento do território ou numa política comum de habitação. Podemos concluir numa primeira fase duas coisas: não existindo uma política pública comum, quer de ordenamento do território, quer de habitação, existiu desde o início da década de noventa, e ainda se mantêm, uma pressão da Comissão Europeia no sentido de todos os países adoptarem políticas mais liberais que abram caminho para que o Mercado passe a liderar sectores como o do fornecimento da habitação; a resposta dos diferentes países não tem sido uniforme.

O quadro VII mostra-nos, em síntese, como evoluiu a relação entre as diferentes formas de acesso ao longo dos últimos trinta anos nos quatro países que analisámos¹⁸⁷.

Verificamos que em 1991, ano a partir do qual se intensificaram os resultados de uma maior liberalização/desregulamentação da produção de solo urbano, há uma clara diferença entre a Holanda, a Alemanha, a França e a Inglaterra. No caso dos dois primeiros a percentagem de proprietários situa-se abaixo dos 50% da população enquanto a França e a Inglaterra já ultrapassam os cinquenta por cento de ocupantes/proprietários.

No Quadro VIII analisamos a forma como evoluiu o arrendamento social. Trata-se da forma de acesso em que a intervenção pública é mais importante. A análise efectuada dos casos de Estudo permitiu constatar que os países com uma política de solos assente na socialização das mais-valias (Needham, 1992; Correia, 1993; deWolff, 2007; Ghekière, 2007; Fainstein, 2010) asseguram políticas públicas de habitação que garantem o direito à habitação, em condições adaptadas ao seu nível de rendimento, a toda a população.

¹⁸⁷ Ver Anexo II com as análises detalhadas caso a caso.

QUADRO VII – RELAÇÃO ENTRE FORMAS DE OCUPAÇÃO NO PERÍODO 1991-2010*

PAÍS	ANO	HABITAÇÃO PRÓPRIA	ARENDAMENTO PRIVADO(%)	ARRENDAMENTO SOCIAL(%)	OUTROS (%)
HOLANDA	1991	47	17	36	-
	2006	54	11	35	-
	2010	58	10	32	-
ALEMANHA	1991	38	36	26	-
	2006	43	51	6	-
	2010	42	53	5	-
FRANÇA	1991	54	21	17	8
	2006	56	21	17	6
	2010	57	22	17	4
INGLATERRA	1991	66	10	24	-
	2006	69	10	21	-
	2010	66	16	18	-

FONTE: EUROSTAT – PREPARADO PELO PRÓPRIO

QUADRO VIII – EVOLUÇÃO DO ARRENDAMENTO SOCIAL ENTRE 1945 – 2014.

QUADRO VIII– EVOLUÇÃO ARRENDAMENTO SOCIAL EM % DO Nº ALOJAMENTOS

	HOLANDA			ALEMANHA			FRANÇA			INGLATERRA		
	1945-1970	1980-2000	2000-2014	1945-1970	1980-2000	2000-2014	1945-1970	1980-2000	1980-2000	1945-1970	1980-2000	2000-2014
FRACA(5% - 9%)¹					6	5						
MÉDIA(10% -19%)							17	17	17			18
FORTE(20% -29%)				26						24	21	
MUITO FORTE (>30%)	36	35	32									

FONTE: EUROSTAT. PREPARADO PELO PRÓPRIO

NOTAS:

O Quadro VII relativo à evolução da relação entre as formas de ocupação sintetiza os seguintes quadros que se encontram no Anexo II a esta Tese:

Quadros relativos à Holanda: Quadros VII, VIII e IX

Quadros relativos à Alemanha: Quadros XI,XII e XIII

Quadros relativos à França: Quadros XV,XVI e XVII

Quadros relativos à Inglaterra: Quadros XIX,XX e XXI

O Quadro VIII sintetiza os seguintes quadros que se encontram no Anexo II a esta Tese: Quadro X (Holanda), Quadro XIV (Alemanha), Quadro XVIII (França) e Quadro XXII (Inglaterra).

Nesses países as diferentes procuras encontram resposta para as suas necessidades, sem existir segregação espacial das populações, com uma diversidade de formas de acesso que inclui não apenas a aquisição – habitação própria – como o arrendamento privado e o arrendamento social.

Até 1991 a Holanda recorreu à municipalização total da produção do solo urbano para assegurar a socialização total das mais-valias urbanísticas (Correia, 1993; Rodrigues, 2001; Renard, 2001; Needham, 1992; Fainstein, 2010). Essa opção de política de solos permitiu-lhe concretizar uma verdadeira política pública de habitação (Needham, 1992).

A partir de 2001 verificou-se uma alteração na relação que o Estado holandês estabelece com o processo de desenvolvimento urbano. Verificou-se uma liberalização tendo a captura das mais-valias sido abandonada. São várias as consequências desta decisão política, sendo as seguintes as mais importantes (Needham, 2004; deWolf, 2007): aumento muito significativo dos preços da habitação – cerca de 67% entre 1995 e 2003, segundo deWolf; alteração da forma de acesso com um aumento da percentagem dos proprietários ocupantes, muito à custa da diminuição da percentagem do arrendamento privado.

A habitação social resistiu a essa mudança provocada pela revisão da política de solos que tinha sido adoptada a seguir à segunda guerra mundial. A entrada em vigor, no ano de 2001, da nova política não foi suficiente para alterar a percentagem de cidadãos que recorrem ao arrendamento social. A Holanda é o único país da União Europeia que ainda mantém um acesso à habitação social que se pode considerar muito forte o que quer dizer que mais de 30% da população acede por esta via à sua habitação. Esta situação deve-se ao facto de estarmos perante um país com uma concepção universal da política de habitação social (Ghekière, 2007). Trata-se de uma verdadeira alternativa ao mercado em que toda a população pode aceder desta forma à habitação independentemente do seu nível de rendimentos.

No caso da Alemanha existe igualmente uma socialização da mais-valia mas concretizada de outro modo. Não existindo nenhuma referência expressa à captura das mais-valias urbanísticas, quer sob a forma de socialização quer sob a forma de tributação, o que se passa é que a Alemanha dispõe de mecanismos que lhe permite obter o solo necessário ao desenvolvimento urbano, particularmente para a

realização dos equipamentos públicos, da habitação social ou para outra necessidade pública, imputando o seu custo aos promotores, bem como o financiamento a tempo e horas para a sua construção. Dispõe dos mecanismos de gestão urbanística que lhe permite obter esses benefícios que gere em nome e no interesse da sociedade. Trata-se, na prática, de um eficaz e potente mecanismo de captura das mais-valias a que alguns autores chamam (Rodrigues, 2001) “contribuições especiais pelo “desenvolvimento”.

A Alemanha é um país em que existe um controlo sobre o desenvolvimento urbano pela Administração sem que isso implique a posse pública do solo. No caso alemão, a relação entre planeamento urbanístico, políticas fundiárias e preço do imobiliário tem, como já vimos anteriormente, um carácter muito específico sobretudo por duas razões distintas (Renard, 2001): o papel motor do município nas decisões de início do processo de urbanização e a cobrança imediata aos proprietários dos terrenos de noventa por cento dos custos de urbanização. A Administração Pública é o principal agente da execução dos Planos já que tem a responsabilidade de executar as infra-estruturas necessárias ao desenvolvimento urbano repercutindo depois esses custos nos particulares envolvidos na posse de terrenos na área objecto do desenvolvimento. Esta actuação da Administração é obrigatória nos termos da lei. Estamos perante uma forma de gestão da execução dos Planos que é eminentemente pública, não existindo sistemas mistos ou privados de execução do planeamento.

Apesar do muito elevado PIB/per capita,¹⁸⁸ a aquisição nunca foi – pelo menos até 2010 - a forma de acesso à habitação dominante. Na verdade, o arrendamento foi sempre a forma de acesso preferida dos alemães. Neste particular a Alemanha compara-se com a Suécia e com a Holanda.

No caso da Alemanha verifica-se que a estrutura do acesso à habitação por parte da população não sofreu uma radical alteração depois do fim do período fordista. Como podemos verificar pela análise do Quadro VIII até ao final dos anos oitenta mais de 70% da população vivia em habitações arrendadas sendo que 26% da população vivia em habitações do mercado social de arrendamento.

¹⁸⁸ Ver Quadros IV, V e VI nas páginas 140 a 142.

No caso francês há uma longa história de intervenção do Estado no controlo do desenvolvimento urbano. Apenas no período entre as duas guerras a iniciativa privada conseguiu liderar o processo através de operações de loteamento. Trata-se de um período marcado pela carência de habitação com a população operária alojada nos famosos bidonvilles. No período imediatamente a seguir à Segunda Guerra, o Estado Francês optou por uma política de total socialização das mais-valias urbanísticas (Renard, 1998; Booth, 2012). Esta orientação política manteve-se com algumas adaptações até ao início dos anos noventa. Nessa altura optou-se por deixar de capturar as mais-valias passando os promotores a financiar apenas a execução das infraestruturas. Tratava-se de desregulamentar e liberalizar o processo de produção de solos urbanos diminuindo a taxa pública e suprimindo a cobrança de mais-valias. Admitia-se que essa opção política iria aumentar a oferta de solo urbano e dessa forma permitir baixar os preços. A consequência foi uma devastadora bolha do imobiliário que culminou com uma crise do sistema financeiro (Renard, 1993).

A Política de Habitação evoluiu de acordo com a evolução do controlo que o Estado fez do processo de desenvolvimento urbano. A política das cidades novas permitiu responder à falta de habitação sentida no pós-guerra. Essa intervenção abrangeu o período de 1945 a 1970. A resposta essencialmente quantitativa veio colocar novos problemas, em particular os de segregação espacial das populações, já que as cidades novas adquiriram a dimensão de enormes dormitórios ocupados pelas populações mais desfavorecidas. No início do novo século o direito à habitação passou a ser outra vez uma preocupação política com a procura de soluções legislativas. A *mixité social* instalou-se no discurso político, mas a falta de recursos faz com que as respostas fossem incipientes. A França nos últimos vinte anos – período pós-liberalização – tem sido palco de revoltas urbanas originadas nos bairros segregados e nas então chamadas cidades-novas.

O forte investimento na habitação social, nos trinta anos seguintes à segunda guerra, faz com que ainda hoje a França tenha uma importante percentagem da sua população a viver em habitações sociais arrendadas.

No caso Inglês data do ano de 1947 a aprovação do Town and Planning Act (TPA) que determinava a taxa da mais-valia a 100% e a aquisição compulsiva dos terrenos necessários ao desenvolvimento urbano. Esta lei, que serviu de inspiração

às sucessivas legislações adoptadas noutros países, caso da França, foi precedida pela elaboração do relatório Uthwatt. Esse relatório (Both, 2009) tinha várias singularidades, destacando-se como mais importantes as seguintes, cuja actualidade se mantêm nos nossos dias:

1º - A preocupação do Relatório não era taxar as mais-valias de forma a obter um aumento de receita. O objectivo central era assegurar que o Estado assumia o controlo do desenvolvimento urbano recorrendo à nacionalização do solo;

2º - Para fixar o valor da indemnização pela nacionalização do solo o Relatório, reconhecendo embora que o valor do solo flutua, função das pressões da procura e da concorrência entre diferentes localizações, fixava um valor global válido para todo o país. Tratava-se de um valor livre das tensões especulativas e das expectativas criadas pelo desenvolvimento previsto ou expectável.

Até 1991 o TPA manteve-se com oscilações determinadas pelos ciclos políticos. A taxa sobre as mais-valias foi variando. Em 1959 o governo conservador abdicou da taxa das mais-valias. Em 1964 um novo governo trabalhista passou a cobrar 40% da mais-valia fixada oficialmente. Em 1985 aboliu definitivamente a taxa das mais-valias. John Major, Tony Blair e Cameron nunca recuperaram a taxa das mais-valias. Em 1991 a TPA foi revogada (Renard, 1984; Booth, 2009; Auby, 1998) Em 2005 Tony Blair fez aprovar o relatório elaborado por Kate Barker que coloca o acento tónico na eficiência económica adoptando muitas das orientações neoliberais de Margaret Thatcher.

Depois da segunda guerra mundial foi necessário fazer um grande esforço de reconstrução. A Inglaterra, e Londres em particular, não escaparam a esse esforço. Foi necessário construir milhares de novas habitações. Esse esforço foi assegurado pelo Estado. Para financiar esse esforço foi muito importante a captura das mais-valias assegurada com a aprovação do TPA de 1947. Em 1970, segundo Fainstein (2010), mais de 30 por cento do stock de habitação em Londres tinha sido construído com financiamento do governo e era propriedade da autarquia. Este valor cresceu na década seguinte. O período em que a construção de habitação social foi importante no conjunto das políticas públicas urbanas terminou com a ascensão ao poder de Margaret Thatcher.

O fim da taxaço das mais-valias significou um desinvestimento na constru  o de habitaço e em particular na habitaço social. Entre 1980 e 2015 a vontade política dominante, mesmo não sendo os conservadores a deter o poder, era a de que o futuro das cidades dependia da iniciativa e da energia do sector privado e da coopera  o entre o sector público e o sector privado, sem que isso implicasse a imposi  o de regras e de normas urbanísticas. Uma das medidas prioritárias da nova primeira-ministra inglesa foi acabar com o Greater London Council que tinha a responsabilidade de construir habitaço social, dirigir o planeamento urbanístico e construir as vias rápidas e auto-estradas na área metropolitana de Londres.

Há hoje na Inglaterra uma crise social provocada pela carência de habitaço em particular pela falta de “affordable housing.” As popula  es de menores recursos são deslocadas para localiza  es mais acessíveis, concretizando uma segrega  o geográfica que    uma manifesta  o espacial de uma desigualdade determinada pela forma e pelo local no qual se pode aceder    habitaço.

A análise da rela  o entre a política de solos e a política de habitaço, da rela  o que o Estado estabelece com o processo de urbanizaço, através do controlo, ou não, das mais-valias urbanísticas, são evidenciados por estes casos de estudo. Através deles podemos concluir que para passarmos da teoria da justiça espacial a políticas públicas justas temos que ser capazes de perceber como podemos socializar as mais-valias e para isso temos que, tal como Booth referiu em 2009, perceber a sua necessidade e o seu potencial.

Há uma op  o de fundo a fazer: quem ganha e quem perde com o desenvolvimento urbano? A sociedade como um todo, através de uma distribui  o dos recursos equitativa, ou apenas alguns, através da adop  o de políticas liberais justificadas pela eficiência que lhes estaria associada?

CAPÍTULO V - SITUAÇÃO EM PORTUGAL

5.1 - INTRODUÇÃO

No caso Português há muito que se arrasta uma discussão sobre a ausência duma verdadeira política de solos. Se, tal como fizemos para a Holanda, quiséssemos eleger a característica capaz de distinguir Portugal dos restantes países, deveríamos eleger a política de solos. Não tanto pelo seu carácter determinante no sentido positivo, como aconteceu durante décadas na Holanda, mas, pelo contrário, por ser uma política com efeitos muito negativos sobre o desenvolvimento urbano.

No entanto, não foi por falta de sucessivas alterações que essa política não é apercebida por muitos dos cidadãos, e pelos actores no processo de gestão do território, como uma má política. Mesmo agora, que acabámos de aprovar uma nova lei de solos¹⁸⁹, há uma sensação de frustração, e de apreensão, face às expectativas criadas com o processo de revisão/elaboração e aos resultados obtidos traduzidos nos conteúdos da lei.

Neste capítulo dedicado a Portugal trataremos, de uma forma mais detalhada da Lei de Bases Gerais da Política de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBGPSOTU). Abordamos o processo de elaboração da lei e efectuamos uma análise crítica da mesma. Nesta altura são impossíveis análises sobre a sua aplicação já que a lei acaba de entrar em vigor. Vamos, no entanto, procurar respeitar a grelha de análise que utilizámos, no capítulo anterior, para os restantes países.

A PH é outra característica *sui generis* do nosso Estado Social. Tem sido ao longo de décadas uma área muito polémica da intervenção política do Estado. Uma política pública que iremos analisar tendo presente a nossa situação no contexto europeu.

5.2 – ORGANIZAÇÃO TERITORIAL E COMPETÊNCIAS URBANÍSTICAS

A Constituição da República Portuguesa de 1976 estabelece ser Portugal um Estado de direito democrático, unitário, mas descentralizado. De acordo com essa determinação existiriam regiões administrativas, na parte continental, e, nos

¹⁸⁹ Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo – LBPPSOTU. Lei n.º 31/2014, de 30.05.2014.

arquipélagos dos Açores e da Madeira, regiões autónomas. Essas regiões administrativas e regiões autónomas fariam a ligação entre os níveis local e nacional.

Após quarenta anos de democracia o nível regional de poder político no continente não se concretizou, apesar da autorização legislativa e do intenso debate que, em determinados períodos, se travou. Entre o poder executivo, que cabe ao Governo, o poder legislativo, que cabe à Assembleia da República, e as competências próprias das autarquias, apenas existem as direcções regionais, cuja legitimidade emana directamente do poder executivo.

Neste Estado unitário cabe ao Governo e à Assembleia da República aprovar e elaborar as Leis Fundamentais que regem a actividade urbanística. As competências legislativas para aprovar as grandes linhas de política urbanística situam-se na Assembleia da República.

Já no que se refere ao Planeamento as competências, quer para aprovação quer para a execução, situam-se no nível nacional e no nível local. Os municípios têm autonomia para elaborar os IGT de âmbito municipal, e para efectuarem a gestão urbanística dos seus territórios. Na relação entre os municípios e o Governo vigora o princípio da hierarquia.

5.3 – SOBRE A PROPRIEDADE DO SOLO

Em Portugal vigora o respeito pela propriedade privada do solo. Existe a garantia constitucional do direito de propriedade - condensado no art. 62º, nº 1, da Constituição da República - e o princípio da intervenção da Administração Pública nos solos, que se concretiza através do exercício da expropriação dos “solos que se revelem necessários à satisfação de fins de utilidade pública urbanística” (Correia, 2001, p.116)

De acordo com Freitas do Amaral¹⁹⁰ citado por Correia (2001,p.116)

“O nosso ordenamento jurídico-constitucional rejeita, assim, no domínio dos solos urbanos, quer a ideologia liberal, que acredita sem reservas nas virtualidades da propriedade privada daquela classe de solos e nos benefícios do livre funcionamento do mercado e defende, consequentemente a abstenção da intervenção da Administração Pública

¹⁹⁰ cf. Freitas do Amaral, Direito do Urbanismo e Opções Políticas e Ideológicas Subjacentes à Legislação Urbanística. P.99

na correcção das disfunções sociais que eles originam no processo urbanizador e, em geral, no aproveitamento do território, quer a ideologia socialista, defensora de uma nacionalização ou municipalização geral do solo urbano e, por isso, da abolição da propriedade privada que incide sobre aquela classe de bens.”

Correia (2001) defende a existência de um equilíbrio entre os direitos privados e os interesses públicos no que se refere à propriedade fundiária, no nosso país. No entanto, não deixa de tomar posição na tradicional disputa entre Estado e Mercado. A propósito do Direito do Urbanismo no Estado Social, o autor afirma o seguinte:

“No Estado de Direito Social verifica-se a superação do conceito de direito de propriedade como direito absoluto, passando o seu conteúdo e os seus limites a ser definidos pela lei. Simultaneamente, as Constituições de diferentes países começam a incluir a denominada *função social* da propriedade (...). Este princípio da *função, obrigação ou vinculação* social da propriedade vai acarretar consequências importantes no domínio do direito do urbanismo: o vulgarmente designado *jus aedificandi* deixa de ser considerado como um conteúdo essencial ou natural do direito de propriedade do solo, passando a ser encarado como uma faculdade cuja existência e utilização estão dependentes da lei e do plano urbanístico” (p.154).

Existe já doutrina do Tribunal Constitucional que sustenta e confirma esta posição, como já referimos anteriormente a propósito do Acórdão do Tribunal Constitucional nº 341/86¹⁹¹, no qual se estipula que no direito de propriedade constitucionalmente consagrado contém-se o poder de gozo do bem objecto do direito, sendo certo que não se tutela ali expressamente um *jus aedificandi*, um direito à edificação como elemento necessário e natural do direito fundiário.

No entanto, a produção legislativa nesta área apresenta fortes resistências a incorporar este espírito nas leis produzidas, como veremos mais tarde a propósito da produção da nova Lei de Solos. Ainda que sejam muito importantes as opiniões aqui referidas, de autores conceituados na área do Direito do Urbanismo, e pareça resultar das suas posições um certo equilíbrio entre os interesses públicos e privados, há razões para olharmos para esse suposto equilíbrio com alguma reserva.

É certo que, em termos históricos, houve períodos, em que o interesse público se sobrepôs ao interesse privado. Sobretudo, no tempo em que Duarte Pacheco levou

¹⁹¹ Ver página 90 nota de rodapé 126.

a cabo uma política de expropriações de solos, que lhe permitiu planear o crescimento e desenvolvimento de Lisboa¹⁹². O Decreto - Lei 17508 dava todos os poderes à entidade expropriante, invocando a utilidade pública. Num prazo de 48 horas permitia ao Estado tomar posse do bem expropriado.

“Art. 1º - Pode ser atribuído o carácter de urgência para o efeito de lhes ser aplicável o disposto neste decreto, às expropriações por utilidade pública que forem determinadas por motivos de saúde pública ou pela necessidade do alargamento ou abertura de ruas, ou que tiverem por fim a construção ou largamento de escolas, hospitais e estabelecimentos considerados indispensáveis ao desenvolvimento do turismo e instalação de serviços públicos.

Art. 2º - A declaração de utilidade pública urgente será sempre decretada em Conselho de Ministros, sob proposta ou a requerimento da entidade pública ou particular que a pretenda.”

O que se passou em Lisboa - com a acção desenvolvida por Duarte Pacheco que expropriou 1/3 da área do concelho, possibilitando à autarquia uma reserva fundiária que suportou a sua intervenção urbanística ao longo de várias décadas - não teve aplicação no resto do país. No entanto, várias obras de interesse público, como portos, escolas, hospitais, estações de caminho de ferro, foram construídas depois de o Estado ter tomado posse dos terrenos recorrendo à sua expropriação.

Esta iniciativa legislativa de Duarte Pacheco, cujos benefícios públicos são conhecidos, não pode ser analisada sem que tenhamos consciência de que Portugal vivia sob uma ditadura, com o poder do Governo a ser exercido como um poder absoluto. Na segunda revisão do Código em 1970 – Decreto-Lei 576/70 – estabelece-se a figura da expropriação sistemática. Correia (1993) salienta o carácter inovador desta lei, já que:

“a legislação de 1970, elaborada num contexto de forte migração das populações para os centros urbanos, em particular para os de Lisboa e Porto, visava combater o desequilíbrio entre a oferta e a procura de terrenos, combatendo a especulação nos preços. Introduzia, para isso, a medida da Expropriação Sistemática, com apropriação definitiva dos solos pela Administração”. (p.27)

Este princípio da expropriação sistemática permitiu, entre outras operações, expropriar a totalidade do concelho de Sines, para implantar o projecto do Gabinete da Área de Sines, provocando uma generalizada revolta entre os proprietários. Os

¹⁹² Decreto-Lei 17508, de 25 de Outubro de 1929.

valores pagos a título de indemnização eram muito baixos, provocando um grande descontentamento.

Depois do 25 de Abril, segundo alguns autores (Correia e Pardal, 2000), como reacção aos excessos cometidos nas décadas anteriores, as sucessivas alterações vieram prejudicar cada vez mais a Administração, cuja posição estava enfraquecida pelos abusos anteriormente cometidos, favorecendo assim os privados.

5.4– SOBRE O PLANEAMENTO URBANÍSTICO

No que se refere ao ordenamento jurídico-urbanístico português há uma data muito importante: 1998, data da entrada em vigor da LBOTU – Lei nº 48/98, de 11 de Agosto.¹⁹³

Até então, podemos dizê-lo, o ordenamento jurídico-urbanístico português era omissivo quanto aos sistemas e instrumentos jurídicos de execução dos planos. A gestão urbanística fazia-se, essencialmente, com o recurso a loteamentos urbanos, que são, sobretudo, formas de crescimento urbanístico e de edificação feitas sem plano, ou feitas no âmbito de um planeamento de conteúdo muito genérico, mas quase nunca como forma de execução de planeamento urbanístico. Este exige um plano detalhado e a delimitação de unidades de execução. (Correia, 1983).

Atribui-se a esta tardia aprovação da lei o carácter marcadamente desordenado do território português. A LBOTU estabeleceu as bases da política de ordenamento do território e do urbanismo.

No seu art.1º ficava desde logo claro que é à Administração Pública que compete

“assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional, na perspectiva da sua valorização, designadamente no espaço europeu, tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do País, das diferentes regiões e aglomerados urbanos”.

No ano seguinte foi promulgado o Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, que publicou o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) e veio contemplar os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT) e os Planos Sectoriais de Ordenamento do Território (PSEOT)

¹⁹³ Esta Lei foi revogada e substituída pela LBPPSOTU, aprovada em 2014.

O DL 380/99 definiu o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do SGT, o Regime Geral de Uso do Solo e o Regime de Elaboração, Aprovação, Execução e Avaliação dos IGT.

O SGT que possibilitará concretizar a política de ordenamento do território e do urbanismo, visa articular os âmbitos de intervenção nacional, regional e municipal. São os IGT que permitem concretizar no território essa política. Eles incluem os Instrumentos de Desenvolvimento Territorial (IDT), os Instrumentos de Planeamento Territorial (IPT), os Instrumentos de Política Sectorial (IPS) e os Instrumentos de Natureza Especial.

Importa salientar que, de acordo com Correia (2001),

“ (...) Os três princípios que regem o procedimento de formação de todo e quaisquer planos territoriais – princípios esses que têm dignidade constitucional e que já foram sumariamente enunciados. Tais princípios são o da cooperação entre vários sujeitos de direito público na formação dos planos, o da participação dos interessados na elaboração dos planos e o da justa ponderação e da superação dos conflitos de interesses envolvidos nos planos (...)”(p.264)

Os IDT são planos de natureza estratégica que pretendem traduzir as grandes orientações com relevância para a organização do espaço, estabelecendo directrizes de carácter genérico sobre o modo de uso do mesmo, consubstanciando o quadro de referências a considerar na elaboração de instrumentos de planeamento territorial (Condesso, 1999). São o PN POT, os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) e os Planos Inter-municipais de Ordenamento do Território (PIOT), de elaboração facultativa.

Os instrumentos de planeamento territorial são instrumentos de natureza regulamentar. Incluem os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), que são os Planos Directores Municipais (PDM), os Planos de Urbanização (PU) e os Planos de Pormenor (PP).

Os instrumentos de política sectorial programam ou concretizam as políticas de desenvolvimento económico e social com incidência espacial. São planos e programas de acção da responsabilidade dos diversos sectores da Administração Central.

Os instrumentos de natureza especial estabelecem um meio supletivo de intervenção do Governo em ordem à concretização dos princípios fundamentais do

PNPOT. Os instrumentos de natureza especial são os PEOT, de autoria governamental, como é o caso dos Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas (POAP), os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) e os Planos de Ordenamento de Albufeiras e Águas Públicas (POAAP).

Em 2014, como já referido, este sistema foi alterado com a aprovação da LBPPSOTU¹⁹⁴. Dedicaremos a esta lei e à sua preparação uma particular atenção atendendo à sua importância. A crítica aos PMOT, que é particularmente relevante para a nossa investigação, foi consolidada ao longo dos últimos 15 anos

Vamos apenas referir alguns aspectos que entendemos serem os mais importantes.

Existiu sempre uma confusão entre a componente reguladora dos PDM - que pressupõe um documento que se assuma como um instrumento de restrições, e que, por isso, tem que ser estável, com normas claras e direitos protegidos - e a componente de desenvolvimento - que exige um documento que se constitua como um instrumento de estímulo, flexível, inovador e estratégico (Baptista, 2003).

Ao nível do planeamento físico o PDM é um plano de orientação que não deve limitar a margem de manobra dos planos de concretização. Consta-se que é exactamente isso que se verifica quando os PDM procedem à classificação dos usos dos solos. Ao fazê-lo os PDM estão a restringir os graus de liberdade dos planos urbanísticos de nível inferior, nomeadamente dos planos de urbanização e dos planos de pormenor, conferindo aos privados o direito de urbanizar de acordo com os índices e usos por si indicados. Esta possibilidade foi utilizada de forma generalizada, e não de forma supletiva, como suporte da gestão municipal na ausência de PU e PP, como admitem alguns autores (Pardal e Lobo, 2000).

Relativamente ao conteúdo material dos Planos devemos referir aquelas que foram identificadas como as grandes omissões. Uma das maiores omissões dos PDM é a questão do mercado imobiliário. Este instrumento de planeamento, cuja relação com as dinâmicas do mercado imobiliário é tão importante, nada diz sobre o preço do solo, sobre a segmentação do mercado de uso dos solos ou sobre o preço da habitação. Ora essa omissão é incompreensível num instrumento que visa definir um modelo de organização municipal do território que permita disciplinar a forma como os cidadãos e as empresas a ele têm acesso.

¹⁹⁴ Ver o Cap. 5.9 – Revisão da Lei de Solos. P.207 e seguintes.

Relativamente às questões da propriedade imobiliária, da propriedade fundiária, da segmentação do uso do solo e das políticas de habitação, os planos de nível inferior nada acrescentam ao definido no PDM. Este facto pode ser constatado no artigo 88º do D-Lei 388/99 relativo ao conteúdo material do Plano de Urbanização, no qual nenhuma referência é feita às questões atrás referidas. Limita-se a alínea c) do referido artigo a determinar a

“definição do zonamento pela localização das diversas funções urbanas, designadamente habitacionais, comerciais, turísticas, de serviços e industriais (...)”

No caso do Plano de Pormenor, nenhuma destas questões é sequer referida no conteúdo material, como se pode constatar no artº 91º do mesmo Decreto-Lei. A existência de índices no PDM possibilitou, durante anos, às autarquias gerir o desenvolvimento urbano dispensando a elaboração dos planos de nível inferior. Se nalguns casos foi possível elaborar Planos de Urbanização, muito raramente se chegou à elaboração de Planos de Pormenor. Os PDM passaram a definir os índices que os promotores privados utilizaram nas suas operações de Loteamento. Esta situação permitiu maximizar os ganhos de todas as partes envolvidas: as autarquias maximizavam as receitas com Taxas Municipais de Urbanização, com a Sisa e com a Contribuição Autárquica, enquanto os promotores maximizavam os ganhos que a operação permitia. Foram raros os casos em que a gestão Municipal tenha imposto a adopção de índices inferiores aos máximos estabelecidos no PDM.

O conteúdo material dos PMOT, tal como definido na Lei 44/81 – constatação de um facto - não fazia qualquer referência ao mercado imobiliário, à questão das mais-valias ou à questão da necessidade de saber quem suportava os custos da urbanização e dos equipamentos.

5.5 - EXECUÇÃO DO PLANEAMENTO E URBANIZAÇÃO

A execução da urbanização resulta, de acordo com Correia (2009), do carácter bicéfalo dos planos municipais de ordenamento do território. No âmbito da sua reflexão sobre o papel dos privados na execução dos planos urbanísticos, o autor refere que:

“ (...) Os planos municipais de ordenamento do território têm natureza bicéfala ou cabeça de Jano, sendo compostos por uma parte de regulamentação e outra de execução (...) A actividade de execução dos planos urbanísticos assume, assim, uma importância primordial, já que é,

através dela, que se efectiva a concretização do modelo territorial neles talhado. E se realizam um conjunto de acções (de urbanização e de edificação) em conformidade com a programação e as previsões nele estabelecidas (...)”(p.149)

acrescentando, que, sendo embora a execução dos planos uma tarefa pública que cabe primordialmente à Administração¹⁹⁵ isso não significará que os particulares não tenham uma participação mais significativa nessa actividade, ultrapassando os limites implícitos no princípio da participação dos interessados, atrás referido. O autor defende que:

“ (...) há que ter em consideração que grande parte da intervenção no território é, actualmente, da iniciativa dos actores privados que promovem operações urbanísticas marcadas pelo objectivo primordial da satisfação de interesses públicos (v.g., *urbanização*), desenvolvendo urbanisticamente certas áreas do espaço municipal. Daí fazer todo o sentido falar-se em tarefas privadas de interesse público, sobretudo no domínio da execução dos planos (...)”(p.150)

Correia fala mesmo de privatização de responsabilidades públicas e de activação de responsabilidades privadas, como tendências marcantes da evolução da nossa legislação urbanística, de que a revisão do RJUE, concretizado com a Lei nº 60/2007, de 4 de Setembro, constitui um marco.

Esta tendência que se mantêm, e que se tem vindo a reforçar, é uma realidade de todos os dias na gestão municipal do território. Como tivemos oportunidade de verificar na nossa investigação em Alcochete, mas igualmente em outras situações conhecidas da nossa actividade profissional, os privados não só elaboram os planos de pormenor de urbanização, em regra limitados aos prédios de sua propriedade, que pretendem urbanizar e lotear, como asseguram, no essencial, todos os trabalhos de urbanização subsequentes.

Esta dinâmica tem-se revelado incompatível com os magnos objectivos da contiguidade, da contenção da fragmentação da malha urbana, e da própria sustentabilidade do desenvolvimento urbano, que o Estado defende nos documentos que elabora, como acontece com os PROT. Isto leva-nos a uma discussão que caiu em desuso, e que se trava no âmbito dos direitos da propriedade privada. Como se relacionam os direitos de urbanizar e os direitos de construir? Pensamos ser impossível discutir a forma como evoluiu o sistema de planeamento urbanístico em Portugal, sem fazer este debate prévio. Diga-se que tem existido um consenso

¹⁹⁵ Conforme o artº 16º, nº 1 da LBPOTU e 118º nºs 2 e 3 do RJIGT.

político sobre a realização deste debate. A opção tem sido por não o realizar. Há uma data histórica neste processo: 1965. Neste ano foi aprovado o Decreto-Lei nº 46673 que reconheceu aos particulares o direito de urbanizarem. Esta situação não foi alterada até aos nossos dias. Alguns urbanistas defendem as diferenças existentes entre o direito a edificar e o direito a urbanizar. Para Sidónio Pardal e Zélia Pinheiro,

“ se a construção de uma casa para habitação própria ou a sua ampliação (ou mesmo o destaque de uma parcela) se poderão considerar – em certas condições – dentro do âmbito dos direitos do proprietário, sem que isso represente um agravamento dos compromissos e responsabilidades da Administração Pública, o mesmo não acontece com um empreendimento urbanístico. Um loteamento produz interdependências complexas (quer em relação ao espaço urbano preexistente, quer dentro do próprio espaço urbano assim criado), altera a configuração do território e compromete a gestão municipal. Por isso não pode ser uma prerrogativa da propriedade privada.”

Neste quadro importa, no entanto, referir que o urbanismo é entendido como uma tarefa ou função pública. Alves Correia (1990) defende que foi esse entendimento que determinou o aparecimento da própria organização administrativa do urbanismo.

“Um aparelho administrativo ou de uma estrutura de serviços que tem a seu cargo a realização do interesse público urbanístico – é a concepção do urbanismo como uma função pública e não como uma simples actividade privada. No actual Estado de Direito Social, as decisões básicas sobre urbanismo deixaram de pertencer aos proprietários do solo, para serem cometidas à Administração, a quem cabem funções de planeamento, gestão e controlo das actividades com reflexos na ocupação, uso e transformação do solo (p103) ”

A dinâmica instalada remete a Administração, através das autarquias, para um papel de fiscalização, que se revela, na maior parte das vezes, insuficiente para garantir um desenvolvimento urbano capaz de responder aos objectivos traçados. Isso deve-se em grande parte ao desmantelamento do aparelho administrativo que suportou durante décadas a realização do interesse público administrativo. Através de um conjunto de procedimentos, que não nos compete aqui analisar, a Administração confrontada com a necessidade de reduzir custos, tem adoptado políticas de diminuição dos quadros da Administração Urbanística, imposto níveis de chefia menos qualificados, obrigando em muitas autarquias a um *downgrade* das competências, e das respectivas remunerações, das estruturas existentes. Na

realidade a administração urbanística tem evoluído no sentido de uma progressiva liberalização.

5.6 - EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE OT EM PORTUGAL

A POT fica marcada pela aprovação em 1998 da Lei de Bases do Urbanismo - Lei 48/98. A Lei de Bases no seu art. 16º, ponto 1, reforça o dever que a Administração Pública tem de executar coordenadamente os instrumentos de planeamento territorial, explicitando no ponto 2 que esses meios devem incluir

“modos de aquisição ou disponibilização de terrenos e mecanismos de transformação fundiária e formas de parceria ou contratualização, que incentivem a concertação dos diversos interesses.”

No Decreto-Lei nº 380/99, que estabeleceu as Bases Jurídicas dos Instrumentos de Gestão Territorial, logo no preâmbulo, afirma-se igualmente que a Administração deve actuar de forma a dar cumprimento

“à exigência de regulamentação complementar, no domínio da política de solos e nos instrumentos de transformação da estrutura fundiária.”

5.6.1 – A POLITICA REGIONAL . O CASO DA AML

A decisão de elaborar o PROT-AML tinha sido tomada pelo Governo em 1989. A sua elaboração/aprovação foi um processo muito acidentado que se arrastou ao longo de 13 anos.

Apenas em 7 de Fevereiro de 2002 o Governo aprovou a Resolução 68/2002.¹⁹⁶ Quando a decisão de elaborar o PROT foi tomada ainda se estava muito longe de decidir construir a Ponte Vasco da Gama. Durante o período de elaboração do PROT, os sucessivos Governos decidiram construir essa nova travessia e a obra foi realizada e colocada ao serviço. Na estratégia territorial então definida¹⁹⁷ pretendia-se recentrar a área metropolitana e policentrar a região.

Essa estratégia era possibilitada pela melhoria das condições de acessibilidade e, sobretudo, pelo reforço das ligações entre as duas margens. Identificavam-se sete tipos de espaços: Espaços Motores; Espaços Problema; Espaços Emergentes; Áreas Críticas Urbanas; Áreas Dinâmicas Periféricas; Espaços Naturais Protegidos e Áreas com Potencialidades de Reconversão/Renovação.

¹⁹⁶ Publicada no DR no dia 8 de Abril de 2002.

¹⁹⁷ Estratégia que já tem em conta a construção da Ponte Vasco da Gama e o que isso representava em termos de acessibilidade.

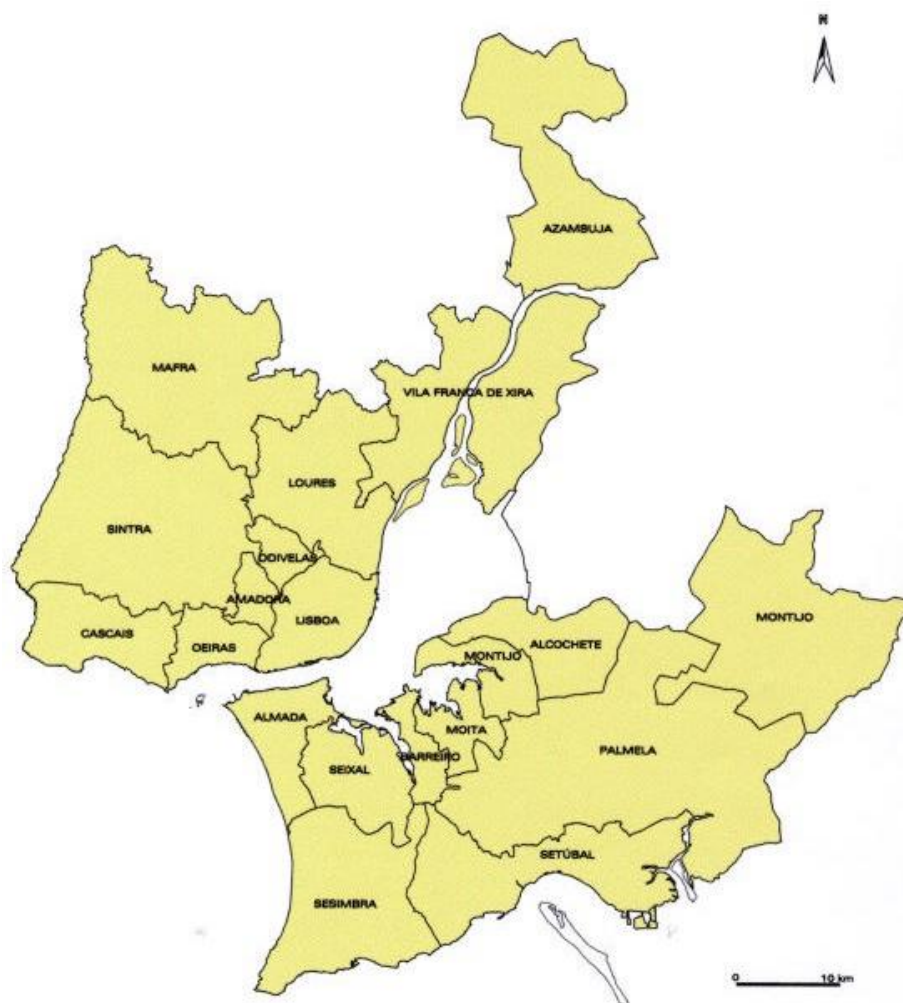


Imagem 4 – ÁREA DE INTERVENÇÃO DO PROT-AML

FONTE: PROT-AML

Salientava-se, então, que:

“as novas infraestruturas da Ponte Vasco da Gama e do Anel de Coima (IC32) colocaram os concelhos de Alcochete e Montijo numa posição de grande acessibilidade na rede metropolitana criando condições para constituírem espaços estruturantes da AML sobretudo através da sua diferenciação funcional e das oportunidades de promover equipamentos e espaços de grande qualidade urbana e Ambiental, caracterizados por baixas densidades urbanas e por uma oferta habitacional diferenciada, da generalidade da AML (p.28).”¹⁹⁸

Já nessa altura se discutia o fenómeno da dispersão urbana na AML - e a perda de população do centro, com destaque para Lisboa - a segregação espacial das populações de acordo com os seus níveis de rendimento, o conjunto de ineficiências que resultaram da separação geográfica entre casa e trabalho, com as consequentes deslocações pendulares diárias de centenas de milhares de pessoas.

¹⁹⁸ Ver PROT- AML – VOL I - Capº II – OPÇÕES ESTRATÉGICAS- 5 – Estratégia Territorial. P.25 a 30, In <http://www.ccdr-lvt.pt/files/81360af5709e3ee6dc2e5860fd0869ff.pdf> [AC 06.2012]

O PROTAML reflectia sobre a evolução verificada e apontava caminhos. Esses caminhos estavam consubstanciados no Modelo Territorial proposto. Os quatro grandes objectivos que o Modelo Territorial visava alcançar eram de muito difícil concretização. Tratava-se de inverter um processo de muitas décadas, de desenvolvimento desequilibrado entre a AML Norte e Sul, como se o Tejo tivesse sido sempre um elemento de separação gerador de exclusão, em vez de um instrumento, e uma oportunidade, para um desenvolvimento equilibrado e para a criação da ambicionada Lisboa - Cidade de duas margens.

O Esquema de Modelo Territorial proposto, tal como nele se estabelece¹⁹⁹,

“requer a explicitação **e adopção de uma política de solos, tanto ao nível central como local**, que suporte a intervenção pública no mercado de solos, sendo necessário aplicar, até que se realize a reforma da fiscalidade do imobiliário, mecanismos de minoração dos efeitos desviantes introduzidos pelo regime actual na gestão territorial e nas finanças locais (1.2.1.4 – p87 e 88) ”

Os efeitos especulativos, determinados pelo anúncio das grandes obras públicas, eram objecto de uma chamada de atenção, colocando-se o acento tónico na importância da captura das mais-valias.

“As grandes obras públicas previstas no Plano (...) são indutoras de comportamentos dos mercados de solos, da urbanização e da construção no sentido de se apropriarem de condições favoráveis nos nichos de mercado criados e das mais-valias introduzidas – desde já com o PROT-AML e com a revisão dos PDM e restantes PMOT e, a prazo, com a realização das obras públicas previstas. Assim, importa que a Administração se antecipe, adquirindo, pelo menos, os solos necessários às duas realizações (1.2.1.6 – p.88).”

Em conclusão, a construção de importantes infraestruturas requeria um conjunto de medidas, fundamentalmente de natureza política, que atenuassem os impactos negativos que essas infraestruturas iriam determinar. No horizonte do Plano, que era de 10 anos²⁰⁰, essas medidas não se concretizaram o que, naturalmente, comprometeu os seus objectivos. Uma Política de Solos e uma Lei das Expropriações que permitissem ao Estado e às autarquias adquirir os solos antes de qualquer valorização urbanística, e/ou um tratamento legal da questão da captura das mais-valias, que permitisse uma alteração da forma de financiamento das

¹⁹⁹ Ver PROT- AML –VOI I - Capº IV – NORMAS ORIENTADORAS - 1.2 – Orientações Sectoriais – 1.2.1 – Ordenamento Territorial e Planeamento Urbanístico. Pontos 1.2.1.4, 5,6 e 7- pág. 87 e88

Ver em <http://www.ccdr-lvt.pt/files/81360af5709e3ee6dc2e5860fd0869ff.pdf> [AC 06.2012]

²⁰⁰ O seu prazo expirava em 2012.

autarquias e conter a atracção pelo território manifestada pelo capital especulativo, eram objectivamente referidos como essenciais. O acto de planear – neste caso específico, na definição de estratégias para a AML – continuou a assentar em normas vagas como as que se referem a seguir. Quando o PROTAML refere que é,

“necessário aplicar, até que se realize a reforma da fiscalidade do imobiliário, mecanismos de minoração dos efeitos desviantes introduzidos pelo regime actual na gestão territorial e nas finanças locais.” (1.2.1.5 - pg. 88)

está a tocar num ponto-chave. Mas que significado podemos atribuir a esta referência? Quando faz referência às grandes obras previstas – novo aeroporto, nova travessia do Tejo e plataformas logísticas – o PROTAML alerta a Administração para se antecipar,

“aos comportamentos que se verificarão no mercado de solos, da urbanização e da construção, no sentido de se apropriarem de condições favoráveis” (1.2.1.6 - pg. 88)

adquirindo os solos necessários à realização daquelas infraestruturas. Esta recomendação significava, desde logo, assumir-se a não taxaço das mais-valias indirectas sobre os terrenos localizados na envolvente, muito valorizados com a sua construção. Quando refere que,

“é indispensável a intervenço pública no mercado imobiliário para satisfaço de segmentos de mercado a que a iniciativa privada não tem respondido, designadamente em área de desqualificaço sócio-urbanística” (1.2.1.8 – p88)

está a constatar um problema que existia há décadas e que, como se veio a provar nos anos seguintes até aos nossos dias, a Administração Central se tem mostrado incapaz de ultrapassar. Estas questões são centrais na nossa investigaço em Alcochete, são elementos de contexto fundamentais.

5.6.1.1 – DINÂMICA POPULACIONAL E DA URBANIZAÇO

Se nos debruçarmos sobre as dinâmicas populacionais na AML verificamos que desde 1960 a populaço aumentou de forma contínua. Na década de setenta, por razões já referidas²⁰¹, a populaço aumentou 36%, correspondendo a um acréscimo de 663 mil habitantes. Este foi o maior aumento de populaço verificado numa década, sendo certo que, embora com crescimentos mais moderados, a populaço continuou a aumentar até aos nossos dias.

²⁰¹ A descolonizaço associada à revoluço do 25 de Abril, como causa maior.

O peso relativo da população da AML Sul no conjunto da AML cresceu, sobretudo a partir de 1991, atingindo a sua maior expressão no período entre 2001 e 2011, apesar da crise de 2008. A tabela seguinte dá testemunho dessa evolução.

TABELAI - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO DA AML ENTRE 1970 E 2011

ANO	1960	1970	1981	1991	2001	2011
AML	1.524.200	1.839.739	2.502.044	2.540.276	2.662.949	2.815.851
AML-Norte	1.232.741	1.438.865	1.917.396	1.899.783	1.953.145	2.037.832
AML-Sul	291.459	400.874	548.648	640.493	709.804	778.028

FONTE: INE. - CENSOS. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO.

A AML Sul, que até à década de setenta representava apenas um quinto da população, aproximou-se em 2011 de um terço da população da AML. Este crescimento da população que se verificou na AML, ao longo da segunda metade do século passado, fez-se numa primeira fase de uma forma caótica com bairros clandestinos, mais tarde classificados como de génese ilegal, e posteriormente de uma forma planeada, com a instituição dos Planos Directores Municipais e a definição dos perímetros urbanos. Sem que se fizesse uma reflexão séria sobre a necessidade real de novos solos urbanos, a Administração procedeu a sucessivas ampliações dos perímetros urbanos, visando dar resposta a uma procura de novos espaços edificados que, em muitos casos, se veio a verificar ser fictícia. A transformação de solos rústicos em solos urbanos tornou-se uma importante actividade da Administração Local, com benefício daqueles que lograram capturar as mais-valias geradas nesse processo.²⁰²

A principal consequência desta febre urbanizadora, e desta necessidade de expansão incontrolada dos perímetros urbanos, foi a fragmentação do território e a dispersão de zonas edificadas sem continuidade e/ou articulação com as malhas urbanas pré-existentes. Uma infraestruturação descontínua, cuja construção/manutenção representa um verdadeiro ónus para a sustentabilidade futura do território, é outra das expressões deste modelo de desenvolvimento adoptado na AML.

²⁰² Ver a este propósito o capítulo 5.7 – O Estado Português e as Mais-Valias .p 174 e seguintes

No primeiro período – 1960-1981 - Lisboa viu a sua população manter-se estável. Os concelhos que mais cresceram nesse período²⁰³ foram Cascais, Loures e Sintra na AML Norte e Almada e Barreiro na AML Sul. Merece, também, destaque o crescimento populacional de Setúbal e Moita cuja população cresceu respectivamente 74,6% e 82,8%. Este crescimento mostra a importância da construção da ponte 25 de Abril com a consequente melhoria da atractibilidade residencial destes concelhos da margem sul. Nos 30 anos que separaram 1981 de 2011, Lisboa viu a sua população passar de 807.937 habitantes para apenas 545.245 habitantes, o que equivale a uma perda de 263 mil habitantes. Nesse período Lisboa perdeu 24 habitantes por cada dia que passou.

Ao mesmo tempo as localizações periféricas, melhor servidas de acessibilidades, viram a sua população aumentar. Foi o caso de Sintra e de Alcochete, que registaram um enorme aumento da população residente. Na AML verificou-se uma segregação espacial das populações de acordo com o seu poder de compra e a sua capacidade de endividamento. Essa segregação resultou em primeiro lugar do facto de a oferta de habitação a custos acessíveis para a maioria da população ser inelástica do ponto de vista espacial. Esta oferta, sempre que os valores do Mercado são os únicos a ser considerados pelos decisores políticos, concretiza-se nas periferias, em localizações menos valorizadas.²⁰⁴

TABELA II - VARIAÇÃO POPULACIONAL NALGUNS CONCELHOS DA AML

	1981	2011	Dif.	%
Lisboa	807.937	545.245	-264692	-32,76
Sintra	226.428	377.249	150.821	66,6
Alcochete	11.246	17.565	6.319	56,1

FONTE:INE - CENSOS. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO

Esta segregação configura uma situação de injustiça espacial e uma perda de urbanidade que a prazo será insustentável. A perda de urbanidade é uma das expressões da negação do direito à cidade, tal como Lefebvre o definiu em 1968: Atomizados nas periferias, os trabalhadores regressam diariamente à cidade para manterem a funcionar o sistema que os discrimina e mal trata. Reflexo diário desta

²⁰³ Considerando apenas os que mais do que duplicaram a população.

²⁰⁴ Esta perspectiva foi abordada no cap.2.3.3 da Tese, designado “As concepções marxistas [da justiçaespacial] p.30 e seg.

segregação espacial são os movimentos pendulares casa-trabalho que, todos os dias, colocam centenas de milhares de cidadãos a deslocarem-se entre as diversas periferias e a cidade de Lisboa. Deslocação que, pese embora o investimento em infraestruturas, se faz preferencialmente recorrendo ao transporte individual. Esta segregação tem um custo enorme do ponto de vista ambiental e contribui para o endividamento externo do País, já que representa uma importante parcela do consumo de combustíveis fósseis que o País importa. Apesar²⁰⁵ de Portugal ser um País subscritor da Carta de Leipzig das Cidades Sustentáveis, alterou muito pouco esta situação.

O quadro seguinte, retirado do PEDESPES²⁰⁶, mostra bem como a generalidade dos municípios da AML Sul demarcaram, nos seus PDM, grandes áreas de expansão urbana para os seus territórios, apesar das fracas expectativas relacionadas com o crescimento da população.

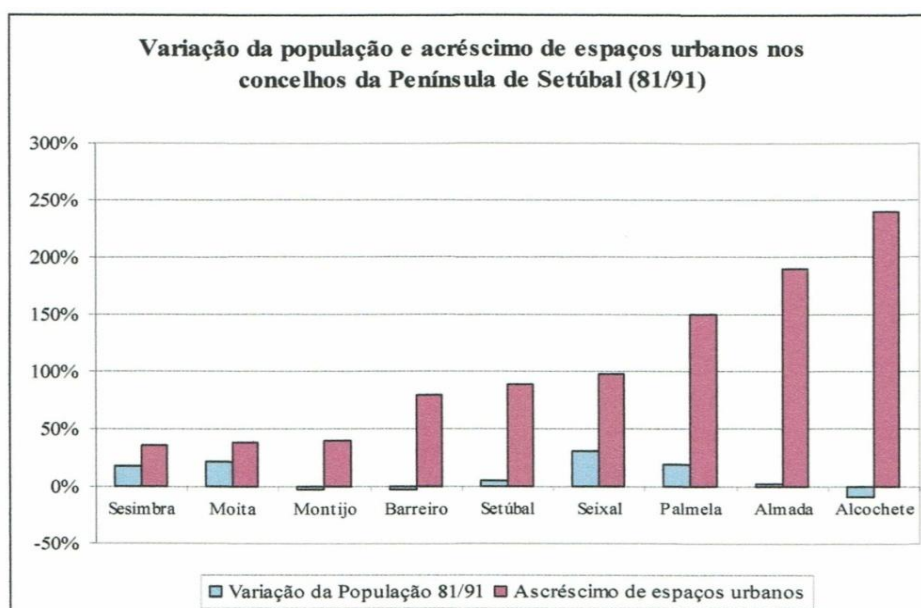


Imagem 5 – Aumento da população versus aumento dos Espaços Urbanizáveis

FONTE: PEDESPES

Esta opção não encontrava qualquer justificação na evolução da população ao longo da década de 1981 a 1991. Na verdade o crescimento da população tinha sido negativo na generalidade dos concelhos. Em 1991 viviam na Península de Setúbal 640.493 habitantes. Com a totalidade dos PDM aprovados verificou-se ser possível

²⁰⁵ Sobre a sustentabilidade e sobre a Carta de Leipzig e as Cidades Sustentáveis ver

http://www.eukn.eu/fileadmin/Lib/files/ES/2010/2007-05-24_carta-leipzig_leipzig-charter-es.pdf

²⁰⁶ Ver PEDESPES – Plano Estratégico para o Desenvolvimento da Península de Setúbal. Diagnóstico Prospectivo – Questões Urbanas – p.21.

acolher nos espaços urbanizáveis, previstos nesses Planos, cerca de 1.192.198 habitantes.

QUADRO XXIX -EVOLUÇÃO POTENCIAL DA POPULAÇÃO DA AML SUL

Concelhos	População Residente 1991	Novos Residentes Possíveis	População Total Possível
Alcochete	10169	19059	29228
Almada	151783	180658	332441
Barreiro	85768	67863	153631
Moita	65086	28051	93137
Montijo	36038	14662	50700
Palmela	43857	57260	101117
Seixal	116912	126863	243775
Sesimbra *	27246	*	*
Setúbal	103634	57289	160923
Península Setúbal	640493	551705	1192198

FONTE: PEDESSES

Passados vinte anos os Censos de 2011 mostraram-nos que a população da Península evoluíra para os 778.028 habitantes, muito longe dos valores previstos na altura em que se procedeu à delimitação dos espaços urbanizáveis.

Em valores médios apenas 65% das áreas urbanizáveis foram utilizadas. Alcochete, por força do excesso de oferta de solo urbano, apenas utilizou 60% desse potencial. Este crescimento excessivo dos espaços urbanizáveis foi um terreno fértil para a especulação imobiliária e para a sobrevalorização dos terrenos, por força da ausência de reservas de solos municipais ou estatais.

O investimento público em grandes infraestruturas acabou por abrir o caminho a uma importante geração de mais-valias urbanísticas, sem que a Administração Pública obtivesse qualquer retorno desses investimentos. Verificaram-se fenómenos de crescimento urbano intensivo em zonas cuja densificação não foi acompanhada nem pela construção dos equipamentos colectivos nem pela qualificação do espaço público. Foi o caso dos aglomerados de Almada, Seixal, Barreiro e Montijo. Ocorreram simultaneamente situações de crescimento extensivo, com a diminuição das áreas florestais, a desafecção de importantes áreas das Reservas Nacionais, e a sua afectação ao uso urbano. São os casos de Alcochete e de Sesimbra. Este

crescimento extensivo foi feito através de uma ocupação descontínua do território, transformando a rede urbana numa manta de retalhos, ligada pelas redes de infraestruturas existentes antes do surto de urbanização.

5.6.2 – A POLITICA NACIONAL DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Já depois da aprovação do PROT, cinco anos passados, o Governo aprovou o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)²⁰⁷. Através desse importante instrumento de política pública o Estado veio reconhecer as insuficiências do nosso modelo de desenvolvimento urbano, e tentar apontar alguns caminhos para corrigir as disfuncionalidades detectadas.

Por exemplo no 4º Objectivo Estratégico (Capítulo 2, do Programa de Acção do PNPOT, p39) fica claro que se pretende

“Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social” e entre outros Objectivos Específicos "melhorar as condições de habitabilidade nomeadamente no que se refere aos grupos sociais mais vulneráveis".

Para concretizar esses objectivos, elegeu como Medidas Prioritárias

"Promover a inserção nos instrumentos de planeamento municipal dos objectivos sociais de combate à segregação urbana e de acolhimento e integração dos imigrantes, designadamente através da institucionalização dos princípios da variedade e mistura de usos e tipologias de habitação" e "incentivar o "cumprimento de objectivos sociais por parte dos promotores imobiliários designadamente através da afectação de uma quota-parte da habitação nova ou a reabilitar a pessoas com carências económicas" (p. 42).

Este objectivo traduz *ipsis verbis* o reconhecimento de que existe um problema, gerado pelo modelo de desenvolvimento urbano adoptado ao longo das últimas décadas, que se traduz no crescimento da segregação espacial das populações, com reflexos graves na perda de coesão social e na falta de equidade territorial. E, ao mesmo tempo, reconhece ser fundamental para a concretização desses objectivos articular as políticas urbanísticas com as políticas de habitação.

O PNPOT tem objectivos importantes e eleva-os à dignidade de política de Estado. No entanto, não podemos deixar de salientar alguns aspectos que parecem equívocos na formulação aprovada. Em primeiro lugar, não são muito esclarecedoras as propostas adiantadas sobre a forma como se concretizarão os

²⁰⁷ O PNPOT foi aprovado pela lei nº 58/2007 de 4 de Setembro.

objectivos. Inscrever esses objectivos nos instrumentos de planeamento municipal é um dos caminhos apontados. Mas, para isso, o conteúdo material dos Planos Directores Municipais, dos Planos de Urbanização e dos Planos de Pormenor teria que ser revisto, deixando de ser omissos, entre outros aspectos, relativamente à questão da habitação.

Passados dez anos da sua aprovação e entrada em vigor, num momento em que se prepara a conclusão do processo da sua revisão, não podemos falar com rigor de um efeito indutor de mudança na forma como são elaborados os IGT. Apesar das sucessivas alterações do Decreto-Lei nº 380/99, o conteúdo material dos PDM, PU ou PP continuou a omitir, entre outras, a questão da habitação.

5.6.2.1 – EVOLUÇÃO DA POLITICA DE SOLOS

A Política de Solos tem tido uma evolução marcada por uma progressiva liberalização. O equilíbrio referido por Alves Correia e Freitas do Amaral, a ter existido, tem vindo a perder-se. A Política de Solos é uma das mais importantes questões prévias à execução dos Planos. As outras são o financiamento do urbanismo e a fiscalidade urbanística.

O debate sobre a importância da política de solos para a execução dos planos interliga-se com outra importante discussão centrada no reconhecimento aos particulares do direito de urbanizar. E da distinção entre o direito de urbanizar e o direito de construir. Discussão que decorre no quadro do debate sobre os direitos da propriedade privada. Este debate traduz o reconhecimento da importância da política de solos para evitar que as soluções preconizadas nos planos esbarrem com os direitos de propriedade que incidem sobre os terrenos abrangidos. Trata-se de assegurar a eficácia do sistema de planeamento e dessa forma permitir sua gestão democrática. É por esta razão que uma política de solos que determine como se disponibilizam os solos necessários à execução dos planos é um pressuposto necessário à sua operacionalização.

Por isso a evolução das políticas de solo deve ser analisada em simultâneo com a análise do controlo exercido pelo Estado, em particular pelas Autarquias, sobre o processo de urbanização. Já atrás referimos que o ano de 1965 representa uma data charneira nesse processo. Desde 1944 que se tinha determinado serem as autarquias locais e um organismo especializado da administração central – que

correspondia à actual DGOTDU – responsáveis pelo planeamento físico. Esse planeamento incluía desde a definição do uso do solo em áreas urbanas, através do recurso ao zonamento, até à definição das redes de infra-estruturas e da subdivisão do solo urbano em lotes.

Foi através do Decreto-Lei 33921 de 1944²⁰⁸, que se introduziu, pela primeira vez no nosso País, o processo extensivo de planeamento urbano e o seu controlo centralizado. Nesse contexto a Administração Pública chamava a si não só o monopólio do planeamento, mas também a sua implementação, ficando o sector privado impedido de promover loteamentos urbanos. Esta situação foi alterada em 1965 com o reconhecimento aos particulares do direito de urbanizar (Decreto-Lei nº 46673²⁰⁹). Saliente-se que no período anterior, de acordo com Correia (1993), os Anteplos de Urbanização, aprovados ao abrigo da legislação de 1944, não reconheciam às autarquias o acesso a uma política de solos:

“Se bem que até à entrada em vigor do D.L. 560/71 tenham sido aprovados alguns Anteplos de Urbanização, estes apenas vinculavam a concessão de licenças para construção ou transformação de edifícios, não permitindo às Câmaras Municipais o acesso a uma política de solos à “Duarte Pacheco” (p.203)

Segundo diversos autores, foi esta dificuldade de resposta da administração pública, incapaz de elaborar e aprovar os planos, de promover a urbanização e de vender os lotes urbanos necessários para responder ao aumento da procura de novas áreas habitacionais, que originou o aparecimento de um mercado clandestino de oferta de lotes que atingiu grandes dimensões, sobretudo na periferia das áreas metropolitanas. Em 1970 surge a primeira Lei de Solos – Decreto-Lei 576/70 – que substitui a lei 33921 de 1944. Esta lei consagra

“O progressivo reconhecimento da necessidade de uma intervenção mais activa da administração pública no mercado de terrenos (...) contém instrumentos legais inovadores e sem dúvida arrojados para a época, sobretudo a figura de “expropriação sistemática” (*idem*, p-206).

Como tive oportunidade de referir na minha tese de Mestrado, Guinote (2005),

“A legislação de 1970, elaborada num contexto de forte migração das populações para os centros urbanos, em particular para os de Lisboa e Porto, visava combater o desequilíbrio entre a oferta e a procura de terrenos, combatendo a especulação nos preços. Introduzia, para isso, a

²⁰⁸ <https://dre.pt/application/file/550930> consultável também aqui <https://dre.tretas.org/dre/286877/> [AC 12.12.2015]
²⁰⁹ <https://dre.tretas.org/dre/16763/> [Ac 12.12.2015]

medida da Expropriação Sistemática, com apropriação definitiva dos solos pela Administração”. (p.27)

No entanto a maior parte das câmaras não tira partido deste valioso conjunto de instrumentos de intervenção, talvez pela dificuldade em formular programas municipais de gestão fundiária. (Lobo, 2001)

Em resultado dessa incapacidade a generalidade das autarquias continuaram a ter uma atitude de omissão na produção pública de solo urbano. Em 1976 surgiu uma nova Lei de Solos (D.L. 794/76 de 5 de Novembro), seguida do Código das Expropriações (D.L. 845/76), que acabou com a figura da expropriação sistemática tendo proibido a alienação de solos em propriedade plena, proibição que se manteve até 1980. Pretendia-se proceder a uma progressiva municipalização do solo urbano mas na realidade esta proibição veio reforçar, contrariamente ao que se esperava, o papel dos privados na produção de solo urbano, colocando-os numa situação de monopólio.

O Decreto-Lei 313/80 veio alterar esta situação, possibilitando a transmissão do solo em propriedade plena desde que se integrasse em áreas abrangidas por planos de urbanização aprovados. Tratou-se de reconhecer que o impedimento da alienação em propriedade plena dos solos pelos municípios tinha favorecido e reforçado o papel dos privados na produção de solo urbano. Era também o reconhecimento de que o sector privado se constituía como um obstáculo ao desenvolvimento urbano, recorrendo à retenção de solos na sua posse e a acções especulativas em áreas críticas para esse desenvolvimento.

Estes factos estiveram na origem da publicação do Decreto-Lei 152/82 relativo às áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritário e às Áreas de Construção Prioritária. Pretendeu-se criar um mecanismo que permitisse a substituição dos privados pela Administração Pública. Esta regulamentação nunca foi aplicada, tal como já acontecera com o Decreto-Lei 375/74 que visava penalizar os terrenos sub-utilizados ou em abandono de uso.

Surgiu depois a figura do Plano Director Municipal, com o Decreto-Lei 208/82 que incluía como parte integrante das tarefas da administração urbanística a programação da gestão fundiária municipal. Em 1990, com o Decreto-Lei nº 69/90, surgiram os PMOT revogando a legislação anterior sobre PGU, Planos Parciais de Urbanização (PPU), e PP de 1971, e o Decreto-Lei 208/82 sobre os Planos

Directores Municipais. Os PGU e os PPU são substituídos pelos Planos de Urbanização. O processo de elaboração é aligeirado.

Finalmente em 1998 com a Lei de Bases do Urbanismo - Lei 48/98 - em 1999 com o Decreto-Lei 380/99 é retomada a questão da importância da política de solos.

5.6.2.2 – O CÓDIGO DAS EXPROPRIAÇÕES

Quanto às expropriações, a legislação produzida iniciou-se em 1929 com o Decreto-Lei 17.508, de 25 de Outubro, e percorreu um longo caminho (Lobo, 2001) até à situação actual que é configurada pela Lei 168/99, de 18 de Setembro, conhecida por “Novo Código das Expropriações”. O que importa salientar na evolução verificada ao longo deste período são os seguintes aspectos:

1 - Na legislação de 1948, Lei nº 2030 de 22 de Junho de 1948, estava assegurado o direito de reversão dos bens (artº8º), cuja expropriação se fazia por Utilidade Pública. Os proprietários dos prédios rústicos beneficiados com obras de urbanização e abertura de grandes vias de comunicação ficavam sujeitos a encargos de mais-valias.

2 - Na legislação de 1961, decreto 43587 de 8 de Abril de 1961, salienta-se o cálculo da importância global da indemnização (artº42º) e o encargo de mais-valias (artº78º). No primeiro caso o valor do prédio rústico era calculado em função do uso existente. Na expropriação, ao valor real do prédio era acrescida uma mais-valia de 20%. Os prédios rústicos abrangidos mas não expropriados ficavam sujeitos a encargos de mais-valias de 50%.

3 - A legislação de 1976, Decreto-Lei 845/76, de 11 de Dezembro, sistematizou toda a matéria relativa a expropriações, ficando conhecido como Código das Expropriações. Consagrou o princípio da expropriação por utilidade pública mediante o pagamento de justa indemnização. A justa compensação não visava compensar o benefício alcançado pelo expropriante, mas sim ressarcir o prejuízo que resultava para o expropriado. Caso os terrenos se situassem em aglomerados urbanos o valor dos terrenos não podia exceder 15% do custo provável da construção que neles fosse possível erigir (artº33º).

4 - A legislação de 1991, Decreto-Lei 438/91, de 9 de Novembro, veio dificultar a expropriação por utilidade pública, determinando que ela só podia ter lugar após se

ter esgotado a possibilidade da via do direito privado, excepto nos casos de carácter urgente.

Esta legislação determinou que o cálculo do valor da indemnização deveria ser feito em função do valor da construção nele existente ou do seu valor provável num aproveitamento economicamente normal. Tratou-se de introduzir no valor da indemnização a valorização do terreno determinada, não por qualquer mérito do proprietário, mas tão-somente por uma simples decisão da Administração. Este facto, conjugado com o pagamento contemporâneo da indemnização, tornou este processo virtualmente impossível.

5 - Na legislação de 1999, Decreto-Lei nº 169/99 de 18 de Setembro, as grandes novidades da lei são, por um lado, a introdução do princípio da contemporaneidade da indemnização por expropriação, e por outro, a exclusão da possibilidade de expropriar terrenos para efeitos de constituição de reservas fundiárias por parte dos municípios.

Esta lei faz com que a figura da expropriação se afaste daquilo que poderia ser: um instrumento de planeamento eficaz, capaz de promover alguma justiça redistributiva, que permitisse ter em conta, por exemplo, a habitação para grupos de menores recursos. (Lobo, 2001).

5.7 – O ESTADO PORTUGUÊS E AS MAIS-VALIAS

A forma como evoluiu o desenvolvimento urbano no nosso País, mostra-nos que os interesses privados têm comandado o mercado de solos urbanos. O controlo do uso do solo urbano pela Administração tem sido feito, sobretudo, através da aplicação de regulamentos e de planos de zonamento, não envolvendo a posse pública desse mesmo solo.

Estes regulamentos e os planos de zonamento, que resultam dos instrumentos de planeamento, traduzem-se num conjunto de enormes competências atribuídos às autarquias locais, mas que, não evitaram ter o controlo planeado do desenvolvimento urbano cedido às pressões dos promotores privados, sendo evidentes os desvios entre os objectivos dos planos e a realidade. Foi nesse sentido que se manifestou Correia (1993) quando afirmou:

“ A falta de comando do mercado de terrenos pelas autarquias locais tem tido como consequências: a especulação fundiária ao sabor das

conjunturas; a dificuldade em obter áreas para equipamentos colectivos em tempo e local oportuno; a falta de terrenos na posse pública para trocas ou para proporcionar alternativas no mercado à própria iniciativa privada; a dispersão incontrolada do crescimento urbano ou periurbano, consentido ou clandestino; elevadíssimos custos adicionais acumulados para a infraestruturização a realizar a prazo.” (p.22)

Qual foi então o interesse que levou os privados a investirem na aquisição de terrenos rústicos - sobretudo na periferia dos perímetros urbanos - e na promoção da urbanização?

Fundamentalmente esse interesse resulta da vontade de se apropriarem das mais-valias simples decorrentes das operações imobiliárias permitidas pela expansão urbana e, num segundo momento, dos lucros dos empreendimentos. É sobretudo a primeira componente que desperta a apetência dos privados pelo processo de desenvolvimento urbano. De facto essas mais-valias simples ou urbanísticas não resultam de qualquer mérito do promotor, ou do seu trabalho, mas tão-somente de decisões da Administração. Resultam sobretudo da classificação/mudança dos solos rústicos para urbanos e/ou da alteração do nível de edificabilidade dentro do uso urbano.

Admitindo que a Administração decide promover a captura pública de toda, ou de parte, da mais-valia gerada, existem fundamentalmente duas opções para concretizar essa opção: a primeira é a tributação das mais-valias; a segunda, muitas vezes referida como a via directa, passa pela captura total da mais-valia e pela sua socialização.

No caso do recurso à tributação regra geral procede-se à captura, por essa via, de uma parte da mais-valia gerada. Este procedimento é adoptado na Dinamarca e nalgumas cidades americanas de que o exemplo mais conhecido é Pittsburgh.

Quem questiona a dificuldade em tributar as mais-valias argumenta, em primeiro lugar, com o facto de elas só se poderem determinar no momento em que se efectua a venda dos terrenos reclassificados e urbanizados, ou no momento em que o promotor vende os edifícios já construídos²¹⁰. Só nesse momento, argumentam, as mais-valias passam de potenciais a geradas, isto é elas podem ser então capturadas. Juntam a este argumento um outro relativo à dificuldade de distinguir a parcela das mais-valias simples da parcela dos lucros.

²¹⁰ Este segundo caso acontece quando quem promove a urbanização é quem constrói os edifícios.

Há aqui um razoável conjunto de mal-entendidos. Vamos recorrer à reclassificação do solo para os explicar. Em primeiro lugar as mais-valias urbanísticas geram-se num momento preciso: aquele em que a Administração aprova uma determinada expansão de um dado perímetro urbano. A parte dos prédios rústicos que passa a integrar o conjunto de solos urbanos sofre uma reclassificação que lhe atribui mais-valias urbanísticas. Essas mais-valias apenas não existiriam se o valor dos prédios rústicos fosse igual ao valor dos prédios urbanos. Nesse caso a mais-valia seria zero e o preço do solo urbano idêntico ao do solo rústico.

Depois de completado o processo de urbanização o valor do solo urbanizado aumenta. Esse aumento não tem nada a ver com a mais-valia urbanística de que aqui tratamos. Resulta da construção das infraestruturas urbanas e dos equipamentos previstos no Plano. No preciso momento em que aprova a expansão de um dado perímetro urbano é possível à Administração quantificar as mais-valias potenciais geradas pelo Plano. Conhecendo-se o valor do solo rústico e do solo urbano, conhecendo-se o grau de edificabilidade determinado pelo Plano, para cada Espaço Urbanizável de Expansão, é relativamente fácil proceder ao cálculo das mais-valias.²¹¹

Claro que a existência de valores oficiais de referência para o valor dos diferentes tipos de solo, torna este processo mais transparente. Nos países que optaram pela tributação, caso da Dinamarca, existem tabelas oficiais de preços dos solos por classe de uso, que são reconhecidos, quer pela Administração Fiscal, quer pela Administração Urbanística, quer pelos Tribunais. A cada quatro anos todos os terrenos são reavaliados, e os resultados são publicados em cartas oficiais com o valor dos terrenos.

Existiu sempre uma polémica em torno do momento em que é possível taxar a mais-valia. Há quem defenda que é no momento de aprovação do Plano e há quem entenda que elas devem ser taxadas apenas quando existe a primeira transmissão da propriedade depois dessa aprovação. A resposta adequada, do nosso ponto de vista, é uma combinação das duas situações. O momento no qual é possível calcular a mais-valia é o da aprovação do Plano. Podemos nessa altura efectuar o cálculo da

²¹¹ Foi esta a metodologia que seguimos no caso de Alcochete, que foi o concelho no qual realizámos o nosso trabalho de campo. CAP VI da Tese, Págs 228 e seg.

mais-valia a pagar e informar os proprietários dos prédios abrangidos dos valores a pagar.²¹²

Em seguida podemos optar por fixar um prazo de três a seis meses para cada proprietário concretizar o pagamento. Como alternativa pode a Administração cobrar desde logo uma percentagem dessa mais-valia e cobrar a restante após a aprovação de cada Plano de Pormenor que incida sobre o território.

Este procedimento resolve, ao mesmo tempo, a segunda dificuldade. Deixam de fazer sentido as dúvidas que pudessem subsistir, sobre eventuais confusões entre lucros e mais-valias simples. A mais-valia simples forma-se e é tributada antes de se iniciar qualquer acção de urbanização. Ela decorre da elaboração do Plano e não da sua execução. Os lucros apenas se formam numa fase posterior à execução do planeamento, através da urbanização do solo e da construção dos edifícios autorizados. Não há nenhuma razão lógica para alimentar esta suposta confusão.

Já nas situações em que a Administração opta pela socialização total da mais-valia gerada, existem várias vias para concretizar esse objectivo. A mais conhecida é a integral municipalização da produção de solo urbano, adoptada durante décadas pela Holanda. No caso da Suécia é a declaração da utilidade pública do solo que permite socializar a mais-valia. Existe ainda o caso Alemão em que a socialização da mais-valia não envolve a posse pública do solo.²¹³

Outra dificuldade é a de saber quem se apropria dessas mais-valias e em que percentagem. Isto é importante sobretudo para situações como a portuguesa em que o Estado não tributa nem socializa as mais-valias que ele próprio gera.

Quer os proprietários do solo rústico, quer os promotores, tentam reter para si a maior parte das mais-valias. No entanto, as mais-valias tendem sempre a ser integralmente capturadas pelos proprietários dos solos abrangidos pelo Plano no momento em que ele é aprovado. Apenas por deficiente informação um proprietário de solos deixa escapar parte da mais-valia a favor dos promotores.

Há, no entanto, uma questão prévia: regra geral entidades com acesso à informação sobre as dinâmicas urbanísticas a que os territórios estão sujeitos, actuam

²¹² Os proprietários acompanharam a aprovação do Plano e, em princípio, não se terão oposto a que os seus prédios fossem bafejados pela reclassificação do uso do solo.

²¹³ Ver o Anexo II da Tese.

previamente à decisão de expandir os perímetros, ou de reclassificar/intensificar os usos, adquirindo os terrenos futuramente abrangidos pela intervenção da Administração. O mesmo se passa com entidades que dispõem de poder para influenciar as decisões dos decisores políticos que gerem o território. Nestas duas situações os proprietários originais dos terrenos não participam na captura das mais-valias.

Esse facto leva-nos a uma outra questão relevante quando se fala das mais-valias urbanísticas: quem são afinal os agentes que intervêm na geração das mais-valias e na sua captura? E quais são os comportamentos que eles adoptam?

5.7.1– MAIS VALIAS: AGENTES E COMPORTAMENTOS

Os autores (Correia, 1993) que estudaram a questão das mudanças de uso, em particular do solo rústico para o urbano, identificam um conjunto de agentes. Estes vão dos proprietários rurais, que já não são verdadeiros empresários agrícolas, aos promotores, que adquirem os terrenos na perspectiva de uma futura utilização como solo urbano.

Mas, aquilo que é identificado como comum nestes agentes, é o seguinte; o facto de todos eles calcularem o valor do solo rústico em função do valor do uso urbano, e de a posse do solo não visar servir de suporte a qualquer actividade, agrícola ou florestal, mas perseguir unicamente fins especulativos.

Devemos introduzir aqui uma clarificação. Nalguns dos países integrantes da União Europeia a actuação destes agentes esteve sempre muito condicionada, quando não impedida, por força da forma como os referidos Estados se relacionavam com o processo de urbanização. A forma como era feito o controlo público das mais-valias dissuadia estes comportamentos. No entanto, noutros países, como é o caso de Portugal, mas também o caso da Espanha e da Grécia, a sua intervenção foi muito importante.

A actuação destes agentes é fortemente influenciada pela actuação dos agentes catalisadores e dos agentes permissivos das mudanças de uso do solo. Quem são estes agentes catalisadores e permissivos? Os agentes catalisadores são sobretudo aqueles que mais lucram com a transformação dos terrenos rústicos em terrenos urbanizáveis. É o caso dos bancos, dos fundos imobiliários, dos fundos de investimento, das seguradoras e de instituições dotadas de grande capacidade

financeira. São aqueles que investem, ou apoiam o investimento, a baixo custo em terrenos objecto de severas restrições à edificabilidade e que têm poder para alterar as regras do urbanismo e a forma de actuação dos poderes públicos. A sua capacidade financeira e um rigoroso conhecimento do valor das mais-valias em jogo, permite-lhes actuar a médio-longo prazo.

Quanto aos agentes permissivos, eles são sobretudo as autarquias e os governos. É no contexto da actuação dos agentes permissivos das mudanças de uso que são entendíveis dois tipos de actuação diferentes mas, afinal, complementares:

- Em primeiro lugar, a actuação dos autarcas cujos municípios procedem à elaboração/ revisão dos PDM, e que dimensionam as áreas de expansão urbana, ou cujos concelhos são abrangidos pelos chamados investimentos estruturantes.

Quer pela generosidade na demarcação dessas áreas de expansão urbana, quer pela defesa dos chamados investimentos estruturantes, actuam como agentes permissivos desse desenvolvimento. Este comportamento dos autarcas verifica-se apesar do processo de urbanização, sem a captura de pelo menos parte das mais-valias geradas, ser deficitário, sobretudo se pensarmos a médio e a longo prazo.

A investigação efectuada no âmbito desta Tese, em Alcochete, mostra-nos como é deficitário o desenvolvimento urbano sem a captura das mais-valias. Isto significa serem estes processos de urbanização, tal como eles são geridos em Portugal, em grande parte financiados com os impostos de todos os contribuintes. O processo de urbanização permite, pontualmente, um conjunto de receitas importantes para as debilitadas tesourarias municipais. Refiro-me sobretudo ao momento do pagamento das Taxas Municipais de Urbanização que, em função da dimensão das urbanizações, podem corresponder a receitas com indiscutível peso face às restantes receitas correntes. No entanto, face à captura pelos privados das mais-valias simples, trata-se apenas de uma pequeníssima parte dos valores em jogo. Mais tarde os encargos que a urbanização acarreta a longo prazo para os municípios transforma-se num ónus para as gerações futuras e para todos os cidadãos.

No capítulo seguinte da Tese, a propósito do concelho de Alcochete, analisamos esta questão.

- Em segundo lugar, a actuação dos Ministérios que emitem declarações de interesse público para determinado tipo de operações, permitindo a ultrapassagem e/ou a suspensão das regras do urbanismo.

Este tipo de comportamentos que visaram, conjugadamente, acelerar as dinâmicas urbanizadoras presentes nas sociedades de economia de mercado, foram particularmente sentidas nas décadas que precederam a crise do sistema financeiro internacional que eclodiu no ano de 2008.

No período pós-crise, que se prolongou até à actualidade, este tipo de comportamento deixou de fazer sentido. Da crise emergiu uma realidade urbana caracterizada pelas urbanizações inconcluídas, ou nem sequer iniciadas – urbanizações zombies²¹⁴ – as expansões urbanas tuteladas por planos de pormenor ou por planos de urbanização, e que não saíram do papel. Digamos que o sistema que geriu, ao longo de décadas, uma procura sempre crescente de novos solos urbanizáveis, de novos empreendimentos e de novas habitações, gere hoje, como pode, os destroços de uma oferta claramente sobredimensionada.

Há que separar dois protagonistas que aqui se confrontam:

1 - por um lado o sistema financeiro que recorre à ajuda dos estados para evitar a bancarrota dos bancos, sufocados por crédito malparado resultado de operações puramente especulativas;

2 - Por outro lado as autarquias e os cidadãos. As primeiras confrontadas com partes significativas do seu território abrangidas por direitos de urbanização/construção, garantidos por hipotecas que não conseguem executar. Essas autarquias são confrontadas com uma tomada de posse hostil de parte do seu território, por parte dos bancos, que se recusam a assumir o ónus dos incumpridores. Defrontam essas instituições bancárias que, confrontadas com a falência de projectos que financiaram de forma imprudente, optam por resistir à execução das garantias bancárias. Optam por manter artificialmente nos balanços activos que aí foram parar como contra-valor de projectos de urbanização que não passaram do papel, cujo valor actual é nulo. Quanto aos cidadãos cuja ocupação do território se fez determinada pelas dinâmicas da oferta de espaços urbanizados,

²¹⁴ Usamos aqui como referência a classificação proposta pelo Lincoln Institute of Land Policy. Arrested Developments. Combating Zombie Subdivisions and Other Excess Entitlements.2014.

muitas vezes sem qualquer lógica de contiguidade territorial, tão pouco sem que ficassem assegurados os serviços urbanos fundamentais à vida urbana, passe a redundância. Desta maneira a forma urbana, modelada por uma multiplicidade de espaços urbanizados espacialmente fragmentados, soma novas formas de injustiça espacial àquelas que, nos períodos de expansão do ciclo do imobiliário conduzido pelo Mercado, resultaram de uma organização espacial determinada pelo poder de compra das famílias.

Pode assim acontecer a alguém que adquiriu uma habitação numa urbanização com uma localização muito valorizada, com padrões elevados de infraestruturas e alta qualidade construtiva, possa, por força da falência de dois ou três empreendimentos contíguos, ficar isolado no território. Traduzindo-se essa situação em problemas de acesso viário, por força da rede viária não ter sido completada, em problemas de fornecimento de água e electricidade, por não terem sido reforçadas as redes tal como previsto no Plano de Pormenor ou de Urbanização, e num problema grave de drenagem de águas residuais, porque uma estação elevatória nunca passou do papel. Acresce a escola que não foi construída porque o terreno nunca foi cedido à autarquia, ou o equipamento de saúde que não obteve financiamento face aos novos dados da evolução demográfica.

Desta forma, por força do colapso do processo de urbanização, os que através do seu poder de compra se podiam colocar a salvo das injustiças espaciais, posicionando-se do “lado bom” do processo, encontram-se, inesperadamente, confrontados com novas formas de injustiça espacial. No nosso trabalho de campo deparámo-nos com esse tipo de situação como veremos no capítulo seguinte da Tese.

5.7.2 – QUANTIFICAÇÃO DA MAIS VALIA

Para o nosso projecto de investigação é importante o cálculo das mais-valias geradas no processo de urbanização.

Como sabemos, no caso português, não existem valores oficialmente fixados que possam servir de base à determinação em cada caso da diferença entre o preço do solo rústico e do solo urbano. Não são conhecidos, tão pouco, projectos de investigação que tenham tido por objecto esta questão e que tenham avançado com

propostas de fixação de preços de referência para os solos das diferentes classes de uso.

Os construtores de edifícios quando adquirem os lotes urbanizados pagam²¹⁵ a totalidade da mais-valia que resultou da passagem de solo rústico para solo urbano. Há valores de referência que os construtores estão dispostos a pagar pelo solo, em função da tipologia do fogo a construir e do valor de venda expectável (Martin, 1993)²¹⁶.

Podemos dizer, com base na investigação feita para a nossa Tese de Mestrado (González, 1994; Massé, 1993), e com base na experiência de mais de 20 anos a trabalhar neste mercado, que o peso do solo no preço final dos produtos imobiliários aumentou significativamente.

O processo de formação do preço do imobiliário, incluindo o preço do solo, foi por nós tratado na tese de Mestrado que defendemos em 2005 (Guinote, 2005).

A mais valia resulta da diferença entre o valor do solo rústico e do solo urbano. Os construtores de edifícios conhecem em cada momento o Valor de Venda (VF) dos seus projectos, em função das tipologias, das áreas, maiores ou menores, da localização e do funcionamento do sistema financeiro, em particular do nível de empréstimo que os eventuais compradores podem obter para adquirirem uma determinada tipologia.

Em função desse conhecimento, somado ao conhecimento dos Custos da Operação, e aos Lucros que pretende obter, para remunerar o investimento feito, fazem aquilo a que os franceses chamam “Le Compte à Rebours” (MARTIN, Jean-Yves.1993), literalmente o cálculo às avessas, para determinar o máximo valor a pagar pelo terreno no qual irão construir.

Os Custos da Operação incluem, no essencial, três parcelas: Taxas de Urbanização (TU) + Custos de Construção (Cc) + Custos Diversos (Cd).

²¹⁵ Irão reflectir essa mais-valia no preço final dos bens imobiliários.

²¹⁶ Esse valor tem como base o conhecimento valor de venda expectável. Este conhecimento é muito próximo mas está-lhe associado um considerável grau de incerteza. O valor a pagar resulta da conjugação de vários factores: custo de construção, preço do terreno, custos de financiamento e de gestão, margem de lucro pretendida, capacidade de endividamento dos potenciais adquirentes. Esta análise foi efectuada na nossa Tese de Mestrado. P. 74 e seguintes.

Os Cd incluem os Honorários pelo Projecto e Fiscalização, os Custos Comerciais, que incluem a promoção e os custos com os operadores imobiliários, os Custos Financeiros, com os juros dos empréstimos obtidos para financiar a operação, e outros custos mais difíceis de quantificar e para os quais é avisado constituir uma provisão.

Se traduzirmos esse procedimento numa fórmula obtemos

$$PT = VF - TM - Cc - Cd - MI^{217}$$

em que cada um dos factores tem o seguinte significado

PT – máximo valor a pagar pelo terreno

VF - valor de venda dos produtos imobiliários

TM – taxas municipais de urbanização e/ou de Construção

Cc - Custo de Construção

Cd - Custos Diversos

MI - Margem de Lucro

O formato da operação determina a dimensão relativa de cada uma das parcelas. No caso de se tratar de um Projecto que inclui a realização das obras de urbanização e a construção dos edifícios os valores são diferentes de um projecto cujo suporte é um terreno já urbanizado. Neste caso o valor a pagar pelo terreno tem que incluir o custo, já suportado pelo proprietário, relativo à urbanização.

Mas, em ambas as situações, haverá um valor a pagar pelo terreno urbanizado, que é o máximo valor que o promotor aceita pagar. Este valor, subtraído do valor do solo rústico, anterior ao processo de planeamento, e do valor da urbanização, é a máxima mais-valia que o proprietário do solo pode esperar receber.

O valor a pagar por cada uma das tipologias varia em função das zonas onde o projecto se situa. Essa variação é principalmente influenciada pela expectativa do valor de venda. No caso de Lisboa e do Porto, e de algumas cidades com maior desenvolvimento económico, essa mais-valia atinge um valor máximo.

²¹⁷ Ver a este propósito um exemplo detalhado de aplicação da "Compte à Rebours" em Guinote(2005), p.74

Considerando um valor de venda de 200 mil euros para uma tipologia T3 com uma área de 140 m² – valor comum em grande parte do território fora dos grandes centros urbanos – constatamos que o valor a pagar pelo terreno pronto a construir será da ordem dos 50 mil euros. Neste caso o valor a pagar pelo terreno será da ordem dos 355 €/ m². Se descontarmos o custo de urbanização que é da ordem dos 50€/m² obtemos um valor de 305,00 €/m² para o preço a pagar pelo solo.

Admitindo que o solo rústico tinha um valor da ordem dos 5,00€/m² a mais-valia capturada pelo proprietário seria de 300,00 €/m². Estamos a falar de 25% do valor de venda dos imóveis que irão ser construídos sobre esse terreno. Mas o solo urbanizado excede em muito a área de implantação das edificações. Por isso a mais-valia é afectada pelo índice de utilização (iu) estabelecido no Plano. Digamos que se o iu for de 0,5 a mais-valia para a totalidade do solo será de 150 €/m².

Este é o valor que iremos utilizar ao longo da Tese para podermos determinar as mais-valias geradas nos processos de urbanização que iremos estudar. Podem existir outros valores relativamente próximos deste mas com diferenças justificadas para um determinado contexto.

Enquanto não existir uma tabela de preços oficialmente fixada há apenas uma verdade que ninguém parece poder questionar: o processo de desenvolvimento urbano gera uma mais-valia simples.

5.8 – A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO

O estudo da Política Pública de Habitação no século passado deve compreender a análise do pedido anterior ao 25 de Abril, ainda que em traços gerais, e não apenas do período que se lhe seguiu.

Uma questão que normalmente se coloca é a de saber se podemos falar de uma política pública de habitação antes do 25 de Abril, no período do Estado Novo? Podemos, se tivermos na devida conta o nível de desenvolvimento do país, o seu grau de urbanização, e os objectivos prosseguidos com as decisões tomadas pelos Governos da altura.

Para compreender o que então se passou temos que recorrer ao estudo das cidades de Lisboa ou do Porto, dado o nível de desenvolvimento ainda muito reduzido que o País então experimentava. As duas cidades sofreram importantes aumentos da sua

população na primeira metade do século passado, que obrigaram à adopção de medidas de política de habitação. Foi o caso de Lisboa.

O século XX pode dividir-se em dois períodos, quando estudamos a evolução da população da cidade capital. Entre 1900 e 1960, a população vai mais do que duplicar passando de 365 mil para 802 mil habitantes. Este crescimento foi particularmente explosivo nas décadas que mediam entre 1920 e 1950, com a população a crescer cerca de 63%, o que correspondeu a um aumento médio anual de 10 mil novos habitantes. Num segundo período, a população vai começar a decrescer, situação que se mantém, podíamos dizer que se “arrasta”, até aos nossos dias.

QUADRO XXIII- EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO DE LISBOA ENTRE 1900 E 1960

ANO	1900	1911	1920	1930	1940	1950	1960
LISBOA	356000	436000	485000	592000	694000	790000	802000

FONTE: FRANÇA. 1980.TÁBUA CRONOLÓGICA. P-111-118. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO.

Apenas na década de oitenta esta evolução sofreu uma alteração, muito por força do regresso dos portugueses que viviam nas antigas colónias.

QUADRO XXIV- EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO DE LISBOA E DA AML ENTRE 1970 E 2011

ANO	1970	1981	1991	2001	2011
LISBOA	750000	807937	663394	564657	545245
AML	2483000	2502044	2540276	2594016	2821699

FONTE: INE.CENSOS. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO.

Em simultâneo com este decréscimo populacional da capital, a população da área metropolitana não parou de crescer. Esta dualidade, na evolução populacional da cidade e da sua área metropolitana, serve de base à afirmação daqueles que detectaram a passagem da condição de “Lisboa-cidade” à de “Lisboa-metrópole” (Baptista, 1999). Esta passagem é caracterizada pela manutenção da importância económica e política da cidade, e, sobretudo, pela alteração da “forma como a

população na sua dependência se reparte pelo território metropolitano” (Baptista, 1999,p.34).

A carência de habitação nos grandes centros urbanos é um problema estrutural das sociedades modernas, que se fez sentir de forma intensa na cidade de Lisboa. No início dos anos trinta, coincidindo com a tomada de posse de Duarte Pacheco como Ministro das Obras Públicas a situação vai tender a alterar-se. É sob o seu impulso que se vai começar a falar da elaboração de um Plano Director para a cidade de Lisboa, capaz de permitir à cidade crescer de uma forma integrada, possibilitando uma resposta política ao problema da falta de habitação.

É também sob o seu impulso²¹⁸ que se vai lançar a Política das Casas Económicas, cujo período de vigência decorreu entre 1933 e 1945.O Decreto estruturante dessa política é o Decreto-Lei nº 23050 de 1933, cujo objectivo era permitir aos adquirentes o acesso à propriedade plena, através da consagração do princípio de “a cada um segundo as suas posses”. O Decreto estipulava no nº 2 do seu art. 12º que o

“custo das casas económicas obedecerá ao princípio de as respectivas prestações se deverem comportar dentro das possibilidades do adquirente” (Baptista, 1999,p.48).

Duarte Pacheco, em 1934, intervindo como Ministro no âmbito de um ciclo de conferências, que a Câmara Municipal de Lisboa promoveu, para divulgar a elaboração do Plano Director Municipal, explicitava esse princípio fundador da política das Casas Económicas:

“A circunstância de a prestação mensal estar relacionada com o salário familiar obriga naturalmente a considerar diversas classes de casas económicas para as diferentes categorias de salários familiares e aquela outra que provém de uma mesma moradia económica não poder satisfazer a família em todas as fases do seu natural crescimento, em condições morais e de higiene aceitáveis, determina, por sua vez, a criação de vários tipos de casas económicas, em correspondência com os diferentes graus de composição do agregado familiar (...)” (Baptista,1999,p.48).

A Imagem 2 mostra os Bairros Económicos existentes em Lisboa em 31 de Dezembro de 1950, sendo que até essa data tinham sido distribuídas 3797 casas económicas em Lisboa, incluídas no espírito que dominou a primeira parte do Programa das Casas Económicas. Em 1938 com a posse, já atrás referida, dos

²¹⁸ reforçado no ano de 1938, quando no dia 1 de Janeiro assume a Presidência da Câmara Municipal de Lisboa, para, a partir de Maio do mesmo ano, acumular com o cargo de Ministro das Obras Públicas e das Comunicações

lugares de Presidente da Câmara e de Ministro das Obras Públicas, Duarte Pacheco vai dar um impulso enorme à transformação da cidade de Lisboa e ao País.

Duarte Pacheco entendeu que, para concretizar os objectivos do Plano Geral de Urbanização de Lisboa, tinha de eliminar o monopólio privado do solo urbano, tendo colocado em prática uma política de expropriações sistemáticas, que se prolongou ao longo de anos. Mostrou-se indiferente aos protestos dos proprietários e dos promotores imobiliários ou dos construtores civis. Estas expropriações permitiram tornar municipais os terrenos necessários à expansão da cidade, sem que existisse a obrigação de indemnizar os anteriores proprietários, senão pelo valor do uso existente e, mesmo assim, quase sempre calculado de uma forma muito pouco interessante, em termos económicos, para os proprietários.

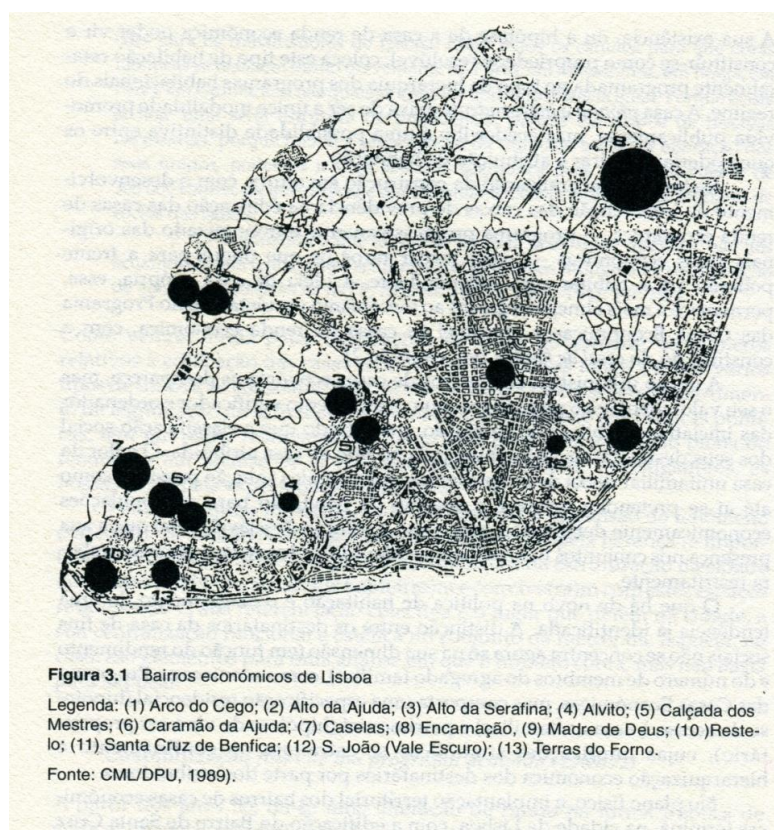


Imagem 6 – BAIRROS ECONÓMICOS DE LISBOA -31.12.1950
In Baptista. L.V. “Cidade e Habitação Social”. CELTA. 1999. p.98

Em 1938 Duarte Pacheco inicia, com a colaboração do urbanista francês De Groer, a elaboração do Plano Geral de Urbanização e Expansão de Lisboa (PGUEL), com a orientação estratégica de expansão da cidade para Norte. Duarte Pacheco foi capaz de estruturar uma política urbanística, ou melhor dizendo uma política de

cidade, que colocava a política de habitação como seu elemento central e recorria à política de solos como garante da sua concretização.

Foi esta visão estratégica que permitiu a posse da maioria dos terrenos do futuro Bairro de Alvalade, urbanizados já depois da sua morte, em 1943. Nesse Plano foram consagradas as orientações definidas no PGUEL.

Em 1945 verifica-se uma alteração de política, com a introdução do conceito das “Casas de Renda Económica”, e o envolvimento da Federação das Caixas de Previdência. Essa alteração é materializada através da Lei nº 2007 de 7 de Maio de 1945 que estabelece na sua Base I:

“ (...) Consideram-se casas de renda económica as que se construam nos centros urbanos ou industriais ao abrigo da presente lei...” (Baptista, 1999,p.61)

Para, na Base IV, esclarecer quem podia construir as referidas casas: sociedades anónimas, organismos corporativos ou de coordenação económica, instituições de previdência social, empresas concessionárias de serviços públicos e empresas industriais. Cada uma destas entidades tinha claramente definido o tipo de destino que podia dar às casas, variando entre o arrendamento, a venda, ou, no caso das empresas concessionárias de serviços públicos e industriais, apenas o arrendamento aos seus trabalhadores. Esta alteração na política do Estado Novo foi consequência da falta de recursos do Estado para prosseguir com a Política das Casas Económicas, nas quais o investimento era exclusivamente público. Esta mudança tem um outro significado, já que, de acordo com Baptista, ela vai possibilitar a mudança de uma concepção centrada na questão social do problema da habitação, para uma preocupação centrada na sua dimensão urbana.

Surgem, por esta altura, novos argumentos na defesa das vantagens de numa mesma zona habitacional conviverem moradores de diferentes grupos sociais, e com condições de acesso às habitações igualmente diferenciadas. É este o contexto em que a meio da década de 40 se vai elaborar o Plano de Urbanização da Zona a Sul da Avenida Alferes Malheiro, que daria origem ao que hoje se designa como Bairro de Alvalade.

Foi aprovado pelo Governo, em Outubro de 1945 e vai constituir a primeira intervenção em que esta nova orientação política é aplicada desde o início. Os seus

benefícios ainda hoje são visíveis, com uma elevada taxa de mistura social e uma relevante ausência de segregação dos cidadãos por classes de rendimento.

No final dos anos cinquenta o Governo aprova o Plano para a Zona Oriental de Lisboa – Decreto-lei nº 42454, de 1959 – cuja primeira expressão territorial vão ser os bairros dos Olivais e de Chelas. No caso do Plano dos Olivais Sul, elaborado em 1960/1961, é imposta uma mistura social de 70% dos fogos para habitação social e 30% para venda no mercado livre. O que é relevante do ponto de vista da gestão do Plano foi o facto de estes rácios terem que ser observados em sede de licenciamento municipal em cada ano. Relevante, igualmente, foi o facto de o Plano fixar quatro diferentes classes de renda (Malheiros, 2012), o que mostrava uma preocupação e um conhecimento apurado das características da população alvo.

Diferentes tipologias de habitação social destinadas a populações com diferentes situações económicas e até sócio profissionais. Enquadra este documento o Plano Director do Desenvolvimento Urbanístico da Região de Lisboa, que foi legalmente aprovado com a Lei nº 2009, de 14 de Agosto de 1959. Trata-se do primeiro plano urbanístico em que a escala local se articula com níveis mais elevados de intervenção como sejam o âmbito regional e nacional. Trata-se, como refere Teresa Heitor,²¹⁹ da primeira experiência de planeamento à escala regional na cidade de Lisboa, já que no seu conjunto elas constituem um espaço urbano “à parte” da restante cidade. Estas serão também as últimas intervenções em que o Estado dispõe do poder exclusivo de urbanizar. Em 1965 este poder é liberalizado e os privados passam a poder urbanizar, situação que perdura até aos nossos dias.

5.8.1 – EVOLUÇÃO DAS FORMAS DE ACESSO E ENDIVIDAMENTO

O período final da ditadura ficou marcado pela criação do Fundo de Fomento de Habitação (FFH) que, no âmbito do III Plano de Fomento (1968-1973), ficara com a responsabilidade de construir cerca de 50 mil fogos.

No III Plano de Fomento, o problema da habitação social passou a ser assumido de uma forma articulada com os objectivos definidos naquele documento, quanto ao estabelecimento de pólos de indústria pesada. A intervenção do FFH visava a

²¹⁹ Ver em http://in3.dem.ist.utl.pt/msc_04history/aula_5_c.pdf [Ac em 04.08.2014]

promoção directa de habitação social para arrendamento a estratos sociais desfavorecidos.

Tinha que ser encarado o problema da instalação da população, previsivelmente de origens modestas, que ocorreria a estes novos pólos de oferta de trabalho – de que o projecto de Sines é um dos mais importantes da altura - o que exigiria a disponibilização de espaços habitacionais com uma preocupação social, pois o mercado livre não seria facilmente acessível a esses sectores da população. Deveriam ser criadas as infra-estruturas sociais para acolher estes migrantes. A acção do FFH, nesta fase, tinha um carácter marcadamente funcionalista.

O FFH vai prolongar a sua actividade para lá do 25 de Abril, embora com novas funções. Passa a emprestar dinheiro às autarquias e às cooperativas de habitação para financiar a construção de habitação social.

Será extinto em 1982, quando o Governo cria o Fundo Autónomo de Investimento à Habitação (FAIH) ²²⁰, que tinha como principal objectivo, contribuir para o financiamento de programas habitacionais de interesse social, promovidos pelos sectores público, cooperativo e privado. Esta instituição será extinta em 1984, coincidindo com a criação do Instituto Nacional de Habitação (INH) ²²¹.

Neste segundo período há dois factos históricos determinantes: a revolução do 25 de Abril e a posterior adesão à União Europeia e ao Euro. Do ponto de vista da Política Pública de Habitação, o 25 de Abril é um momento marcante. A Política de Habitação, com a aprovação da Constituição da República Portuguesa, adquiriu dignidade constitucional. Nos termos da Constituição da República ²²², os cidadãos passaram a ter direito à Habitação e ao Urbanismo. Este direito traduz-se, nomeadamente, no direito

“Para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.” O Estado está obrigado a adoptar “uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria”.

²²⁰ Decreto-Lei n.º 217/82 acessível em <https://dre.pt/application/dir/pdf1s/1982/05/12300/14921494.pdf>

²²¹ Decreto-Lei n.º 177/84 de 25 de Maio, acessível em <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdp/1984/05/12100/16871690.pdf>

²²² CRP - Art. 65º

Para garantir este direito constitucional, o Estado deveria, entre outros aspectos, executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantissem a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social.

Quanto à questão da forma de acesso à habitação, a CRP admite duas possibilidades: a habitação própria e o arrendamento, conforme determina o ponto 3 do art. 65º da Lei fundamental.

Entre o 25 de Abril e a adesão ao Euro, emerge uma nova realidade: o reforço da componente social da habitação²²³, quer através do movimento cooperativo quer através da iniciativa das autarquias. Numa primeira fase este movimento, apoiado pelas autarquias, elegeu o inquilinato cooperativo como a única forma de acesso.

Num primeiro período, entre 1974 e 1976, destacaram-se projectos como o SAAL, que visou corrigir situações degradantes de alojamento, o impulso ao cooperativismo residencial, o apoio às autarquias para construção de habitação social e a criação de um Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID). Esta situação foi, entretanto, radicalmente alterada com a publicação do Decreto-Lei nº 435/80, de 2 de Outubro²²⁴. Este decreto veio reforçar o sistema de crédito à habitação própria, tornando-o acessível a camadas mais amplas da população, com a adopção do sistema de amortizações progressivas e carência de cinco anos.

Esta medida visou objectivos liberalizantes que se reforçaram em 1983 com a primeira intervenção do FMI. Nesta fase Portugal atravessava uma situação de grave crise económica que culminou nesse segundo resgate concretizado pelo FMI. Data dessa altura o início da retirada do Estado da produção de habitação social e a mudança no sentido de ser a aquisição de casa própria a única forma de acesso utilizada pelo sector cooperativo. Essa opção limitou o acesso à habitação cooperativa às famílias com capacidade solvente. Pode dizer-se que a produção de fogos destinados ao arrendamento social – tipo de acesso no qual se incluía o inquilinato cooperativo – acabou em Portugal no período entre 1982 e 1983.

²²³ Ver https://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/_Resumo_historico.html

²²⁴ Introdz alterações ao sistema de concessão de crédito e incentivos financeiros à habitação. Ver em <http://publicos.pt/documento/id461593/decreto-lei-435/80> [Ac em 12.2013]

Até ao final da década o INH, cuja actividade se vai desenvolver ao longo de 23 anos, vai continuar a apoiar as cooperativas. No entanto, estas depararam-se com outras contrariedades. A falta de terrenos a preços acessíveis terá sido a principal, mas, a mudança do inquilinato cooperativo para a aquisição de casa própria foi igualmente importante. No início dos anos 90, por força das graves situações de marginalização e exclusão social, o Governo lança os Programas Especiais de Realojamento (PER), que inicialmente eram exclusivos das cidades de Lisboa e do Porto, tendo posteriormente abrangido todo o país.

António Baptista Coelho identifica dois períodos de actividade quando se trata de avaliar a actuação de instituições nacionais na área daquilo que ele chama de Habitação de Interesse Social. O primeiro, de cerca de 25 anos, corresponde ao período de funcionamento das Habitações Económicas – Federação das Caixas de Previdência (HE-FCP) - que foram acompanhados por 15 anos de actividade do Gabinete Técnico de Habitação da Câmara de Lisboa (GTH). Salaria o investigador que,

“relativamente à actividade global e à promoção enquadrada pela HE-FCP considera-se que elas foram extremamente meritórias, seja a nível técnico e de divulgação, seja na respectiva produção arquitectónica e residencial, apontando-se, apenas a título de exemplo, a excelentes células de habitação social do exemplar Bairro de Alvalade em Lisboa, cujas soluções foram aliás positivamente replicadas noutras cidades.” (Coelho, 2009.p.18)

A esse período junta-se um outro que corresponde aos 23 anos de actividade do Instituto Nacional de Habitação. A adesão ao euro, em Janeiro de 1999, veio, progressivamente, retirar o Estado da produção de habitação. A liderança do desenvolvimento urbano foi deixada ao livre arbítrio do mercado, sendo parte da população excluída do acesso à habitação e os restantes segregados espacialmente por classes de rendimento.

A forte procura de solos urbanizados para a construção de novas habitações, a facilidade no acesso ao crédito para financiar a aquisição de casa própria, determinou que as autarquias passassem a financiar-se através da venda dos solos urbanizáveis na sua posse e da cobrança de taxas associadas ao imobiliário. Esta realidade colocou um ponto final na actividade de muitas cooperativas de habitação, que apenas podiam construir através do acesso aos terrenos municipais, obtida em condições excepcionais, muito abaixo dos preços de mercado. Acresce o facto de em muitas autarquias não existirem terrenos públicos. A distribuição das famílias por

formas de acesso em Portugal, no período entre 1991 e 2011, mostra o facto, incompreensível, de a aquisição ser a forma de acesso generalizada. Incompreensível se considerarmos o PIB *per capita* dos portugueses e o consequente endividamento da generalidade das famílias portuguesas apenas por via da aquisição de casa própria. Os Quadros XVII a XIX mostram essa evolução.

QUADRO XXV – RELAÇÃO ENTRE FORMAS DE OCUPAÇÃO EM PORTUGAL 1991

País	Rendimento per capita (Euros)	Habitação própria	Arendamento privado(%)	Arrendamento Social(%)	Outros (%)
Portugal	6900.00	65	28	4	-

FONTE: EUROSTAT – PREPARADO PELO PRÓPRIO

A realidade traduzida nas formas de acesso e na elevada percentagem de proprietários resulta, como se sabe, das opções de política pública.

QUADRO XXVI – RELAÇÃO ENTRE FORMAS DE OCUPAÇÃO EM PORTUGAL 2006

País	Rendimento per capita (Euros)	Habitação própria	Arendamento privado(%)	Arrendamento Social(%)	Outros (%)
Portugal	13.800,00	75	18	3	-

FONTE: EUROSTAT – PREPARADO PELO PRÓPRIO

O Estado opta por não ter uma intervenção directa na resposta às necessidades habitacionais da população, apoiando a aquisição com recurso ao crédito bancário através do sistema de benefícios fiscais.

QUADRO XXVII- RELAÇÃO ENTRE FORMAS DE OCUPAÇÃO EM PORTUGAL 2010

País	Rendimento per capita (Euros)	Habitação própria	Arendamento privado(%)	Arrendamento Social(%)	Outros (%)
Portugal	13.800,00	75	18	3	4

FONTE: EUROSTAT – PREPARADO PELO PRÓPRIO

Tratou-se de canalizar para o Mercado a resposta às necessidades dos cidadãos. O Mercado mostrou ser completamente ineficaz na organização dessa resposta, já que apenas se preocupou com a população solvente. Nos casos em que permitiu o acesso a outros sectores menos favorecidos economicamente, obrigou-os a

suportarem encargos que ultrapassaram os limites admissíveis de esforço financeiro.

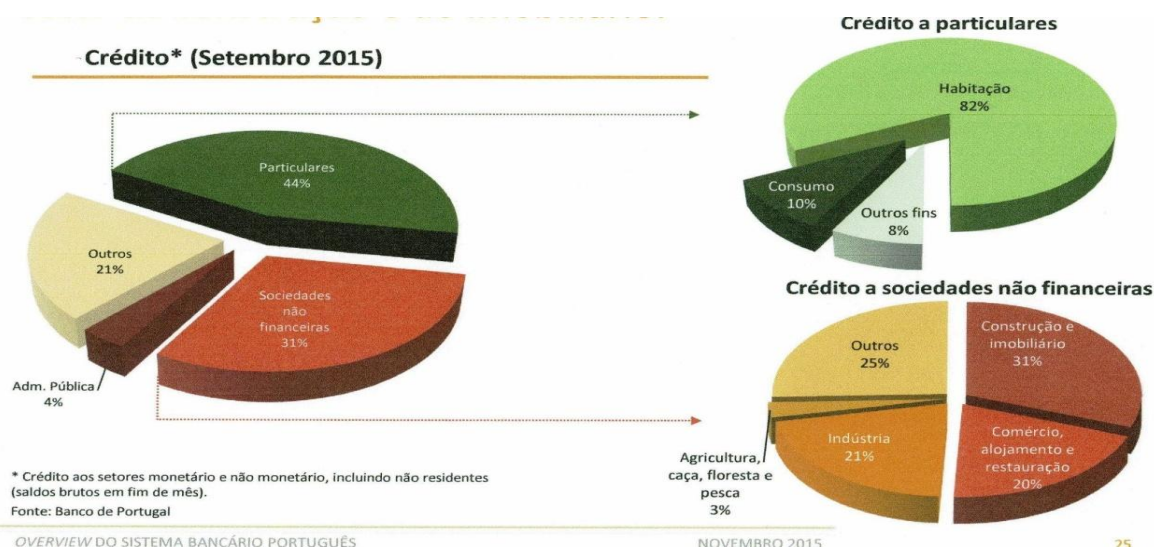


Imagem 7 – Peso do crédito à Habitação no Crédito aos Particulares.

Fonte: APB. Overview do Sistema bancário. Novembro 2015.

O endividamento crescente de muitas famílias e o incumprimento crescente são a expressão desta realidade.

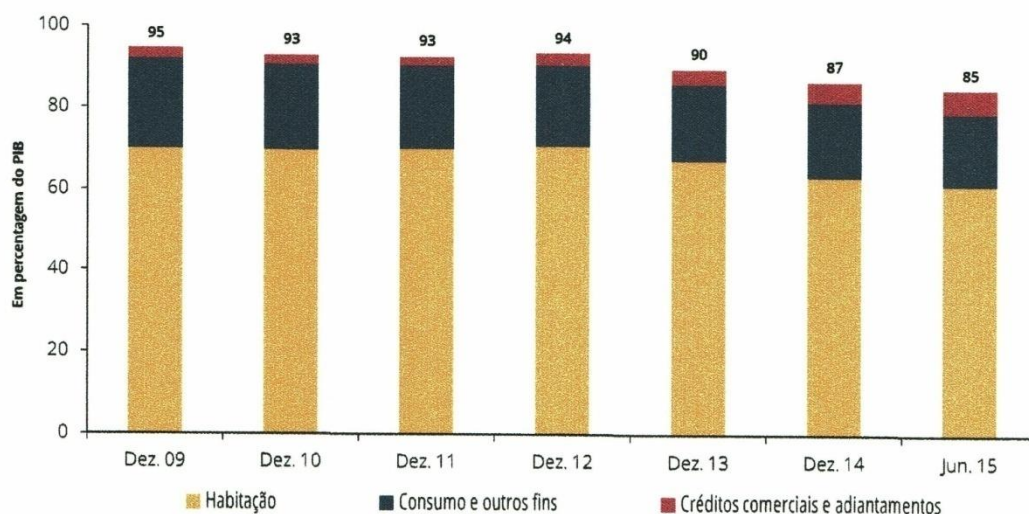


Imagem 8 – Evolução da Dívida dos Particulares – 2009 -2015.

Fonte: INE e BP. [Relatório Estabilidade Financeira. Novembro de 2015]

A dívida pública portuguesa adquiriu nas últimas décadas um protagonismo cada vez maior. No entanto, quando comparamos o nosso país com os seus parceiros da União Europeia, verificamos terem os portugueses, sobretudo, contraído uma importante dívida privada, sendo que a maior parte dessa dívida é crédito à habitação.

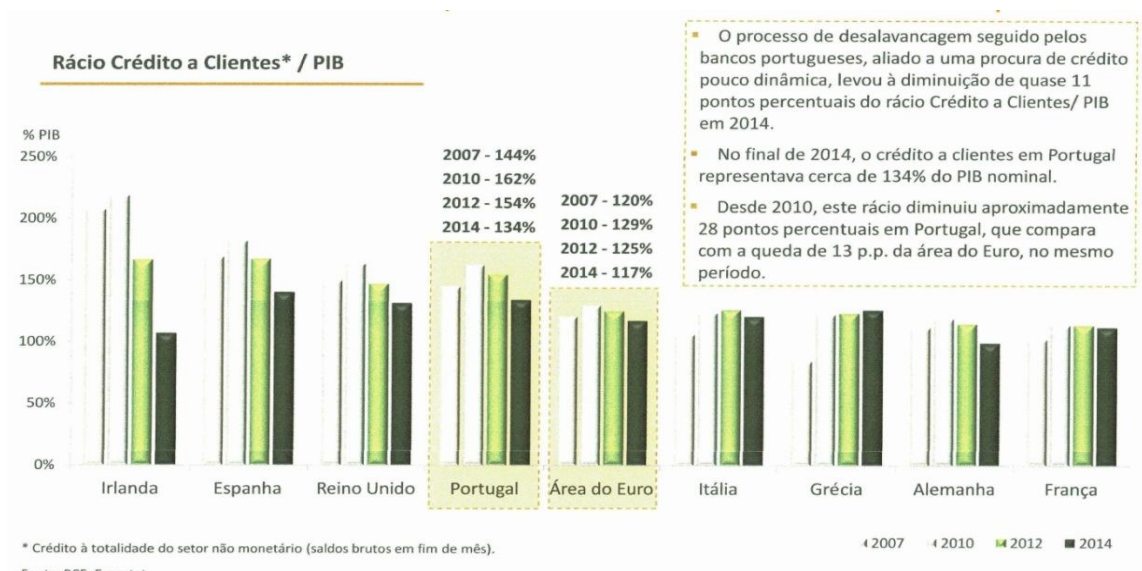


Imagem 9 – Evolução da Dívida dos Particulares – 2009 -2015.

Fonte: INE e BP .[Relatório Estabilidade Financeira. Novembro de 2015]

Em 2005, ainda antes da crise do imobiliário que iria eclodir em 2008, já soavam alguns alertas para o aumento crescente do endividamento das famílias. Começava a estabelecer-se um consenso sobre o facto de

“Em Portugal, as elevadas percentagens de acesso à propriedade habitacional devem-se às políticas de arrendamento e aos incentivos à aquisição de habitação própria (sistemas financeiros de apoio a jovens e a famílias com baixos rendimentos). A promoção imobiliária, profissionalizada e apoiada pelo crédito financeiro, incentivou a produção residencial dos últimos trinta anos em Portugal” (INE, 2002).

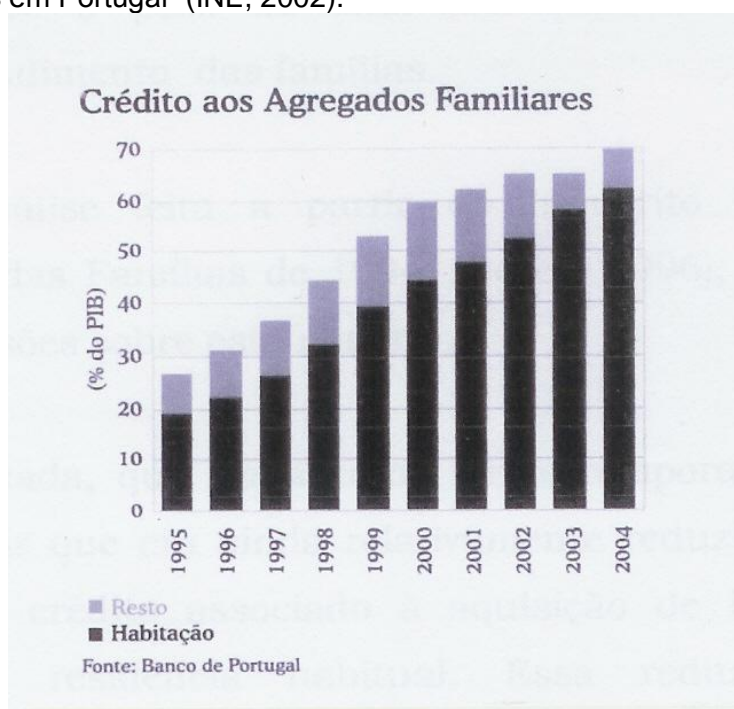


Imagem 10 – Evolução do crédito à habitação em % do PIB. 1994-2004

Esta tendência viria a acentuar-se ao longo dos anos seguintes tendo o acesso à habitação evoluído continuamente para a aquisição, e aumentando muito o endividamento das famílias. Entre 2009 e 2012 a dívida dos particulares em percentagem do PIB, relacionada com crédito à habitação, atingiu um ponto alto situando-se em torno dos 70%.

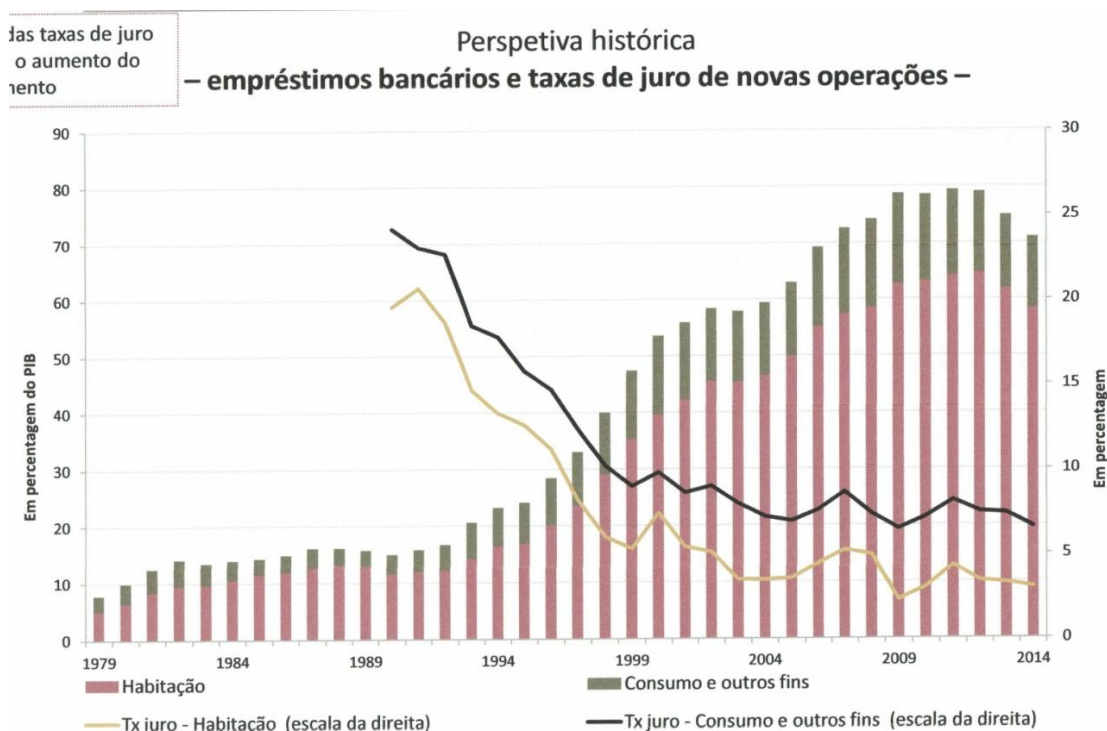


Imagem 11– Evolução da Dívida dos Particulares – 2009 -2015.

Fonte: INE e BP. [Relatório Estabilidade Financeira. Novembro de 2015]

Há uma dimensão especificamente urbanística do problema da habitação, tanto em Portugal como em outro qualquer país. Essa é a razão pela qual outros países não passaram, nem passam, pelos nossos problemas e aplicam o desígnio constitucional do direito à habitação, como um direito fundamental dos cidadãos. É nas diferentes opções urbanísticas que temos que encontrar as razões que justificam as diferenças.

Estamos a referir-nos aos países nos quais o Estado controla o desenvolvimento urbano, envolvendo-se ou não na posse do solo ou na produção dos fogos, mas assegurando sempre a socialização das mais-valias urbanísticas. Socialização que constitui o mais eficaz instrumento de intervenção pública em favor da habitação destinada aos sectores mais carenciados da população, aos insolventes e a uma

efectiva regulação do mercado. A liderança pública do processo de urbanização permite, por outro lado, a tradução, em documentos urbanísticos, das respostas adequadas às necessidades habitacionais dos diferentes grupos sociais, garantindo a sua concretização efectiva no território e reforçando, dessa forma, a coesão social.

Não existindo uma política comum de habitação no contexto europeu, Portugal integra o conjunto de países mais liberais, com uma menor intervenção do Estado. Quem o diz é Laurent Ghekière (2007), que, acerca da diversidade de concepções europeias no que se refere à habitação social, incluiu Portugal num conjunto de países com uma concepção residual da habitação social. Portugal integra os países que mais se afastam do ideal do modelo social europeu. Escreve o autor, tomando como base os países com uma concepção residual da habitação social, que,

“ les missions sont strictement définies en référence au logement des personnes défavorisées et à des groupes sociaux clairement identifiés en raison de leur exclusion effective ou potentielle du marché du logement(...) Le phénomène d'exclusion est d'autant plus prononcé que le marché du logement est dominé par une offre quasi exclusive de logements en accession à la propriété et caractérise pour une faiblesse de l'offre locative privée.(...) On la retrouve sur les pays suivants : Irlande, Royaume-Uni, Malte, Hongrie, Estonie, Slovaquie, Chypre, Lituanie, Lettonie, Bulgarie, Roumaine, Portugal et Espagne” en effet, ces pays ont en commun un marché de logement caractérisé par une très forte domination de propriétaires occupants, une offre locative privée marginale et un secteur locatif social clairement orienté sur la satisfaction des besoins en logement des personnes défavorisées” (ibidem)²²⁵

Esta “classificação” de Portugal é realista, quer estejamos a pensar na despesa pública global com a habitação, francamente residual, quer a análise incida apenas sobre a habitação social.

Exactamente na mesma data em que Ghekière fazia esta análise, Portugal aprovava o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)²²⁶. Este importante documento político veio reconhecer as insuficiências do nosso modelo de desenvolvimento urbano e apontar alguns caminhos para corrigir as situações

²²⁵ “Os objectivos são estritamente definidos tendo como base o alojamento das pessoas desfavorecidas e dos grupos sociais claramente identificados em função da sua exclusão efectiva ou potencial do mercado de habitação(...) O fenómeno da exclusão é tanto mais pronunciado quanto o mercado da habitação é dominado por uma oferta quase exclusivamente orientada para o acesso através da aquisição e com uma baixa oferta privada para arrendamento.(...) Encontramos esta situação nos seguintes países: Irlanda, Reino-Unido, Malta, Hungria, Estónia, Eslováquia, Chpre, Lituania, Letónia, Bulgária, Roménia, Portugal e Espanha” com efeito, estes países têm em comum um mercado habitação caracterizado por uma presença muito forte dos proprietários ocupantes, uma oferta privada para arrendamento marginal e um sector arrendamento social claramente orientado para a satisfação das necessidades em habitação das pessoas desfavorecidas.”Tradução do Próprio.

²²⁶ O PNPOT foi aprovado pela lei nº 58/2007 de 4 de Setembro.

detectadas. Por exemplo, no 4º Objectivo Estratégico (Capítulo 2 do Programa de Acção do PNPO, p39) pretende-se

“assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social” e entre outros Objectivos Específicos “melhorar as condições de habitabilidade nomeadamente no que se refere aos grupos sociais mais vulneráveis”.

Para concretizar este Objectivo Estratégico são depois referidos nove Objectivos Específicos com destaque para o terceiro que visa:

“desenvolver programas e incentivar acções que melhorem as condições de habitabilidade, nomeadamente no que se refere aos grupos sociais mais vulneráveis”

As medidas prioritárias que são escolhidas para concretizar este objectivo visam promover a

“inserção nos instrumentos de planeamento municipal dos objectivos sociais de combate à segregação urbana e de acolhimento e integração dos imigrantes, designadamente através da institucionalização dos princípios da variedade e mistura de usos e tipologias de habitação” e “incentivar o “cumprimento de objectivos sociais por parte dos promotores imobiliários designadamente através da afectação de uma quota-parte da habitação nova ou a reabilitar a pessoas com carências económicas” (p. 42).

Como se percebe existiu a preocupação de articular objectivos de Política de Habitação com os Instrumentos de Planeamento Municipal e com os objectivos de combate à segregação urbana.

Esta preocupação é, *ipsis verbis*, o reconhecimento de que existe um problema, gerado pelo modelo de desenvolvimento urbano seguido nas décadas anteriores, que se traduzira no crescimento da segregação espacial das populações, com reflexos graves na perda de coesão social e na falta de equidade territorial. É, ao mesmo tempo, o reconhecimento de que a articulação das políticas urbanísticas com a política de habitação é fundamental para a concretização desses objectivos.

Trata-se de reconhecer que o desenvolvimento urbano é injusto, e espacialmente injusto, e que as respostas para corrigir essas injustiças passam também pelas Políticas de Solos e de Habitação. O PNPO tem objectivos importantes, e eleva-os à dignidade de política de Estado. Ainda antes da sua aplicação salientavam-se alguns aspectos que pareciam equívocos na formulação colocada a debate e aprovada. Em primeiro lugar, não eram muito esclarecedoras as propostas

adiantadas sobre a forma como se concretizariam os objectivos. Inscrever esses objectivos nos instrumentos de planeamento municipal era um dos caminhos apontados.

Mas, para isso, o conteúdo material dos Planos Directores Municipais, dos Planos de Urbanização e dos Planos de Pormenor deveria ter sido revisto, deixando de ser omissos, entre outros aspectos, sobre a questão da habitação. Passados quase 10 anos da sua aprovação e entrada em vigor não podemos falar com rigor de um efeito indutor de mudança na promoção de um desenvolvimento urbano mais justo. Tão pouco podemos falar de mudança na forma como são elaborados os IGT. Apesar das sucessivas alterações do Decreto - Lei nº 380/99, o conteúdo material dos PDM, PU ou PP, continuaram a omitir, entre outras, a questão central da Habitação.

Algumas Câmaras avançaram na elaboração de Planos Locais de Habitação, como aconteceu com Lisboa ou Alcochete, mas o enquadramento legal da iniciativa está por fazer. Estamos no domínio da “livre iniciativa” que não nos parece o caminho defensável quando se trata de políticas públicas, com reflexos nos objectivos estratégicos de coesão e solidariedade social. A omissão que caracteriza a legislação actual, não tem permitido prevenir nem a concentração da habitação social – justificada durante muitos anos com a urgência de dar respostas a grupos sociais alvo de exclusão social - nem a sua rejeição por elites que aspiram a viver entre os seus, nos seus condomínios privados. As regras do planeamento urbanístico têm sido incapazes de promover uma organização funcional e social do espaço urbano, geradora de coesão e de equidade.

Os sucessivos documentos de Política Pública parecem ser um repositório de boas práticas que não correm o risco de ser implementadas. Há assim como que o dever de, pelo menos no plano legislativo, assumir os erros e propor soluções. Trata-se, como já referimos, de reconhecer que o desenvolvimento urbano está a ser injusto, espacialmente injusto, e que as respostas para corrigir essas injustiças passam em parte pelas Políticas Públicas de Solos e de Habitação. Mesmo que depois ninguém fique vinculado a concretizar as mudanças necessárias. Há aqui um ineficaz “urbanismo de papel”, que nunca corre o risco de passar à prática.

Temos que encontrar formas de articular o desenvolvimento urbano com a solidariedade social, a *mixité urbaine*, e a sustentabilidade ambiental e económica. Temos que encontrar mecanismos perequativos que possibilitem ao Estado cumprir as suas obrigações constitucionais.

Como refere Vilmin (2004), a perequação é possível, em teoria, pela diferença entre o preço de compra de um terreno livre, antes da urbanização, e o preço de venda do terreno infraestruturado. Só esta mais-valia possibilita financiar os custos dos equipamentos, as taxas de urbanização, e a perequação em benefício da habitação social, sem que isso constitua um encargo para os contribuintes. A perequação, a que Vilmin se refere, não é a perequação existente na legislação portuguesa é, na verdade, a socialização das mais-valias.

5.8.2 – FORMAS DE HABITAÇÃO SEGREGADA

Muitas das críticas que se fizeram à habitação social resultaram do seu carácter espacialmente segregado do resto da cidade. Esta crítica tem sido sobretudo veiculada pelos investigadores que reflectem sobre as questões da habitação a partir de uma perspectiva sociológica. Há em termos europeus uma ideia muito enraizada de que os grandes projectos de habitação social correspondem a espaços espacialmente segregados do resto da cidade. Essa crítica é justa mas não pode ser generalizada. Como se mostrou no capítulo anterior da tese, a propósito da situação na Holanda e na Alemanha, há países em que o sistema de planeamento impediu essa segregação. Na França essa segregação existe e há uma orientação reforçada da política pública de habitação no sentido de a combater promovendo a “*mixité urbaine*” Importa verificar da validade deste pressuposto no caso português.

Não sendo esse o objectivo do nosso projecto de investigação deixamos algumas pistas que podem ser úteis para esse debate. Além da habitação social emergiu, entretanto, no nosso país uma nova forma de habitação segregada: os condomínios privados. Neste caso trata-se de uma segregação auto-imposta²²⁷.

5.8.2.1 – HABITAÇÃO SOCIAL

Como dissemos anteriormente identifica-se a habitação social com a segregação espacial das populações de mais baixo rendimento.

²²⁷ Ver CAPII – sub-capítulo 2.5 – Segregação Espacial. Pg. 61 e seguintes. .

“ A construção dos chamados bairros sociais tem levantado um conjunto interessante de questões no que concerne à eficácia e eficiência das políticas de habitação social (...) Por outro lado, a habitação social não tem contribuído para uma lógica, nem de integração, nem de inserção urbana dos grupos mais desfavorecidos. A construção destes espaços surge geralmente de forma descontínua em relação ao crescimento urbano, criando sentimentos de segregação e de exclusão. A guetização é, muitas vezes, a principal consequência de todo este processo (Guerra, 1994). Para além de excluídos das vantagens do centro, os residentes estão igualmente afastados dos processos de decisão, isto é, desinseridos.” (Augusto, 2000.p2)

Esta citação traduz bem as noções que regra geral associamos à habitação social. São apontadas falhas relacionadas com o ordenamento do território, imputando a um mau urbanismo essa periferação e segregação da habitação social e dos mais desfavorecidos. É por outro lado salientado o facto de existir uma grande homogeneidade socioeconómica e arquitectónica que acentua o seu carácter heterogéneo relativamente à restante malha urbana, constituindo também factores de segregação.

“ De um modo geral, os bairros sociais são, para além de espaços segregados e estigmatizados, lugares caracterizados por uma escassez de espaços de lazer e de sociabilidade. Representam uma monofuncionalidade residencial, colocando-se longe dos centros económicos, sociais e culturais da cidade (contribuindo para sua visibilidade e estigmatização) e carenciados de estruturas colectivas (Guerra, 1994; Pinto, 1994) ” (Augusto, 2002.p3).

Se as coisas se passam assim estamos perante aspectos de injustiça espacial já debatidos²²⁸ a propósito da análise de Harvey (1973) sobre as questões da acessibilidade urbana e da análise de Young (1990), sobre as diferentes formas de opressão, em particular a ausência de poder determinada pela localização segregada do local de residência. Esta análise traduz uma perspectiva geral sobre a habitação social e sobre o seu carácter segregado.

“A periferação e consequente segregação a que os bairros sociais se têm visto sujeitos, conduziram a um fenómeno de espacialização da pobreza, concentrando em espaços específicos da cidade os sectores mais carenciados da população local (Maia, 1994). Por outro lado, esta espacialização da pobreza tem contribuído para uma diferenciação social da cidade que, ao invés de advir da dinâmica interna do espaço urbano, se tem produzido de um modo externo, na forma de políticas habitacionais centralizadas e burocratizadas.” (Ibid.)

Do nosso ponto de vista esta análise, justa em grandes cidades europeias, aplica-se igualmente em partes muito importantes do território nacional, não podendo ser

²²⁸ Ver CAP II da Tese, em particular os sub-capítulos 2.3.3 e 2.3.4, p.29-36.

generalizada a todo o território de Portugal. Nos primeiros anos de construção de habitação social ela concretizou-se em projectos de expansão das cidades, como a de Lisboa, nos quais imperou uma elevada preocupação de mistura social. Os casos de Alvalade e dos Olivais, já referidos, dão testemunho dessa realidade. Nessa altura colocaram-se problemas com mega-urbanizações clandestinas nas periferias de Lisboa e de outras cidades.

Está por fazer o levantamento da situação concreta dos bairros de habitação social no país. Levantamento que inclua a implantação desses bairros no contexto dos perímetros urbanos dos aglomerados existentes e que identifique a sua data de construção e o grau de serviço pelos equipamentos públicos e a qualidade do espaço público.

A segregação espacial das populações provocada pela construção de grandes bairros de habitação social concretizou-se já durante o período democrático, quer porque data desse período a aposta na habitação social, quer porque parte desse desenvolvimento do parque social resultou do facto de as autarquias disponibilizarem terrenos a preços muito vantajosos para as cooperativas de habitação. Nesse momento histórico as elevadas taxas de juro e as limitações na concessão do crédito à habitação não tinham permitido ao imobiliário afirmar-se como uma das mais importantes actividades económicas. Mais tarde com a alteração dessas condições – baixa da taxa de juro e forte expansão do crédito à habitação - a cedência de terrenos públicos passou a limitar-se às localizações menos valorizadas e pior servidas de serviços e equipamentos colectivos. As autarquias com terrenos no seu património, perante o boom do imobiliário, passaram a dispor de uma receita importante com a alienação desses terrenos, muitas vezes ainda sem estarem urbanizados. Essa realidade conflituou com as necessidades do sector cooperativo.

Já depois da adesão ao euro, a segregação espacial passou a ser organizada pelo Mercado, com a produção de habitação para as classes com menor capacidade de endividamento a fazer-se em localizações periféricas, com níveis de urbanidade muito baixos. Verdadeiros dormitórios nas periferias de Sintra, no Montijo ou em Alcochete e outras localizações que se expandiram ao longo das últimas décadas.

5.8.2.2 – CONDOMÍNIOS PRIVADOS

No caso dos bairros de habitação social falamos de uma segregação imposta. No caso dos condomínios fechados estamos perante uma forma de auto-segregação.

Gaspar (2009) reflectindo sobre a situação em Lisboa refere o facto de

“em termos europeus as cidades conhecem cada vez mais uma segregação dos extremos sociais, onde existe a dualidade entre áreas ocupadas pelas populações mais abastadas – auto-segregação – e áreas onde se concentram as populações com rendimentos mais baixos, que surgem frequentemente sob a forma de bairros de habitação social (segregação imposta). Por outro lado verifica-se a periferização da classe média com uma homogeneização dos seus bairros habitacionais (...)”
(p.77)

Não existem muitos estudos sobre o fenómeno dos condomínios fechados (CF) em Portugal. Sobretudo escasseiam análises que ultrapassem os limites da análise sociológica. Raposo (2008,2002) procedeu a uma investigação sobre os condomínios fechados na Área Metropolitana de Lisboa. Gaspar (2009) abordou a mesma problemática mas limitando a sua análise à cidade de Lisboa, a propósito de uma reflexão sobre a auto-segregação sócio-espacial.

A autora localiza nos anos oitenta o início do aparecimento do fenómeno na paisagem urbana portuguesa. As áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e algumas regiões turísticas com destaque para o Algarve funcionaram como as “incubadoras” deste novo tipo de fenómeno urbano.

Os CF são identificados como representativos de

“algumas das mais importantes transformações sociais e espaciais que nas últimas duas ou três décadas marcaram múltiplas cidades, metrópoles e regiões do mundo. Entre outros fenómenos, os CF associam-se a fenómenos de globalização, a processos de reestruturação económica, a uma nova estrutura social e a uma nova relação entre classes ou grupos sociais; assinalam a crescente preocupação com a questão da segurança; reflectem mudanças culturais e o advento de novos estilos de vida social.”
(p.110)

Ambas as autoras citadas concordam que este novo tipo de ocupação do espaço veio alterar significativamente a estrutura interna das cidades. Essa alteração, que se traduz numa crescente segregação dos espaços urbanos, leva Gaspar a questionar se não estaremos perante uma nova realidade que traz graves problemas ao ordenamento do território urbano, podendo até determinar que as cidades do futuro sejam compostas por um conjunto de espaços segregados. A troca da

exclusividade, da segurança, do prestígio e da privacidade que asseguram aos seus residentes estamos, na perspectiva da cidade, a assistir a um fraccionamento do espaço urbano e à criação de bolsas auto-excluídas que se isolam dos restantes habitantes. Raposo propõe-nos uma interpretação e uma definição do fenómeno dos CF e uma análise das suas principais dimensões formais que se traduzem nas suas múltiplas variações. A autora combina uma análise em que os CF são identificados como uma forma de segregação espacial e como um produto imobiliário. Esta análise combinada tem várias vantagens já que não ignora a dimensão de espacialização das desigualdades sociais – uma expressão prática de um desenvolvimento urbano injusto – nem o papel que a indústria do imobiliário teve na sua criação e desenvolvimento.

Enquanto forma de segregação são identificados dois traços marcantes na sua caracterização: o recurso a barreiras físico-arquitectónicas e o seu carácter voluntário. No que se refere às barreiras físico-arquitectónicas as características habituais são: um perímetro cercado e controlado, com segurança privada 24 horas por dia e equipamentos exclusivos do empreendimento.

Já enquanto produto imobiliário são vários os traços que o podem caracterizar com destaque para a qualidade – dependendo do projecto de arquitectura, do layout e da qualidade construtiva – a marca ou o nome, o packaging - elementos dirigidos a um segmento particular de clientes – e os serviços que o promotor assegura no período pós-venda.

QUADRO XXVIII – TIPO DE CONDOMINIO FECHADO EXISTENTE NA AML

TIPO DE CF EXISTENTE NA AML	QUANTIDADE
CLASSE I	134
CLASSE II	55
CLASSE III	9
TOTAL	198

Foi proposta uma grelha de análise que procede à identificação das cinco principais dimensões do fenómeno: origem; localização; dimensão; perfil social dos residentes; forma de administração. Quanto à origem, no caso português, estamos perante empreendimentos construídos de raiz destinados à habitação. A dimensão dos CF em Portugal é regra geral menor já que eles são mais fáceis de construir em áreas urbanas, mais ou menos densas. Os de maior dimensão são aqueles que estão identificados com utilizações associadas ao turismo e que, por isso, se situam fora dos perímetros urbanos.

Quanto à localização os CF podem ser urbanos ou suburbanos. Podem ter como vocação principal a primeira ou a segunda residência, sendo esta a solução encontrada nas zonas turísticas. Em Portugal na AML não existem “Master Plan communities”, que são empreendimentos residenciais com plano director, típicos dos EUA, preferencialmente localizados em áreas suburbanas. No entanto, no conjunto dos 198 CF identificados na AML (Raposo, 2002) foi identificado um pequeno número de MP CF, com áreas entre 30 e 475 hectares com o número de fogos a variar entre os 200 e os 2600 fogos.

QUADRO XXIX – CARACTERÍSTICAS DOS CONDOMINIO FECHADO POR CLASSE

CARACTERÍSTICAS DOS CF	AREA	Características Tipológicas
CLASSE I	<5 Ha	Um ou mais edifícios de apartamentos
CLASSE II	>5ha	Conjuntos de menos de 50 moradias
CLASSE III	>30ha <475ha	Empreendimentos “master-planned”

Os CF na AML são bastante uniformes quanto ao perfil social dos residentes. A mistura social é diminuta ou, melhor dizendo, inexistente. Esse facto está claramente relacionado com a localização. Do estudo feito para a AML (Raposo, 2002) 70% dos condomínios localizavam-se no eixo Lisboa-Oeiras-Cascais. Quanto à forma de administração, do ponto de vista legal, ela deve ser assegurada por uma

administração, como se de um qualquer outro condomínio, estabelecido de acordo com a lei da propriedade horizontal, se tratasse. A questão que aqui se coloca com particular importância é a gestão privada de importantes áreas do território municipal, aquilo que alguns autores classificam como a privatização do território municipal. A relação entre a Administração e o Mercado, com um progressivo enfraquecimento da intervenção pública, no contexto da globalização, emerge nesta nova forma de estruturar o espaço urbano. Raposo (2008) alertou para esse facto:

“A expressão mercado forte, estado fraco (...) pode ser um bom emblema para a caracterização de uma situação na qual a liberdade de acção do sector imobiliário e a ideologia do privatismo (McKenzie, 1994) se sobrepõem, em geral, à iniciativa pública e à sua capacidade de controlo do espaço e da sociedade. Na verdade, os CF, tanto hoje como no passado, apenas parecem ter oportunidade e verdadeiro sucesso nos cenários em que se observa a ausência ou a insuficiência, a abstenção ou o fracasso, da intervenção estatal na regulação do espaço e na provisão de bens públicos (...)”(p.127)

No mesmo sentido se manifesta Gaspar, quando refere que compete à intervenção pública acautelar a tendência para o enfraquecimento das relações de vizinhança, associada aos CF, que pode afectar o sentimento de solidariedade e a coesão social. Em Portugal, ainda de acordo com alerta da mesma autora,

“ Não existe legislação específica para os condomínios fechados, que pelas suas singulares características, nomeadamente pela apropriação de espaços públicos e pelo elevado nível de isolamento, tem grandes impactos na organização da cidade e das comunidades urbanas.” (p77).

Os trabalhos aqui referidos dizem respeito a CF construídos até ao início do século. No entanto, a nossa investigação em Alcochete veio mostrar que o fenómeno sofreu um recrudescimento nos primeiros anos do novo século. Para além das razões que já aqui foram enunciadas outros aspectos estão associados a este regresso e expansão do fenómeno. No próximo capítulo no qual apresentamos os resultados da nossa investigação iremos dedicar uma nova atenção a esta questão.

5.9 – REVISÃO DA LEI DE SOLOS.

A revisão da lei de solos, como atrás referimos, era um imperativo resultante da aprovação da Lei de Bases do Urbanismo lei nº 48/98 - e do Decreto-Lei nº 380/99. Como já vimos, no Art. 16º da Lei de Bases determinava-se o dever de a Administração Pública proceder à execução coordenada e programada dos instrumentos de planeamento territorial, recorrendo aos meios de política de solos que vierem a ser estabelecidos na lei. O Decreto-Lei nº 380/99 estabelece no seu

preâmbulo a exigência de regulamentação complementar, no domínio da política de solos e dos instrumentos de transformação da estrutura fundiária.

Esta dimensão imperativa da revisão da lei de solos não conferiu, no entanto, qualquer celeridade ao processo. No XVII Governo Constitucional²²⁹ o SEOTC, João Ferrão, referiu-se por diversas vezes à necessidade de avançar com a revisão da Lei de Solos. Foi este Secretário de Estado que se referiu pela primeira vez, em termos políticos e institucionais, à necessidade de serem controladas as mais-valias associadas às mudanças de uso do solo.

Já no final da legislatura, em Agosto de 2008, João Ferrão²³⁰ anunciava que o Governo iria avançar com a submissão de uma proposta ainda nessa legislatura, dando resposta, segundo o próprio, a compromissos assumidos pelo Governo. Na mesma altura referia que Portugal se destacava “entre os países da União Europeia na voracidade de transformação de solo rural em solo urbano”. Como se sabe essa voracidade é potenciada pela possibilidade que lhe está associada de proceder à captura das mais-valias urbanísticas.

As coisas não correram como o Secretário de Estado pretendia e a proposta de Lei de Solos não foi submetida a debate. No primeiro semestre de 2010 a DGOTDU iniciou um processo devidamente calendarizado que apontava para a aprovação de uma nova Lei de Solos.

5.9.1- A PRODUÇÃO DA LEI

As análises que aqui fazemos à “produção da lei” não pretendem ser uma exaustiva análise crítica do trabalho quantitativo e qualitativo feito. Pretende-se apenas e só relevar os aspectos técnicos que foram valorizados ao longo do debate que culminou na elaboração da lei e perceber as evoluções verificadas. Optámos por salientar os aspectos que maior interesse tinham para o nosso projecto de investigação. A DGOTDU, no âmbito das funções que lhe foram atribuídas, elaborou um conjunto de Relatórios de Progresso e de Notas Técnicas que são úteis para contextualizarmos a nova Lei. Diz a DGOTDU, no Relatório de Progresso de 20-06-2011, que

²²⁹ O XVII Governo Constitucional tomou posse em 12.03.2005 e cessou funções em 26.10.2009, no final da legislatura. Foi liderado por José Sócrates e teve como Ministro do Ambiente, Francisco Nunes Correia, sendo Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, João Ferrão.

²³⁰ Citado no Público de 22.08.2008, num trabalho de Jorge Talixa sob o título “Governo hesita sobre alterações à Lei dos Solos”.

“o Programa do XVIII Governo Constitucional prevê no seu Cap. IV (...) sob a epígrafe “Ordenamento do Território e Cidades”, o seguinte:

Especial atenção será dada à política de solos, através da aprovação de uma nova lei de solos, que clarifique e regule os direitos e deveres da administração pública e dos cidadãos, em especial dos proprietários e dos outros agentes que intervêm na ocupação, uso e transformação do solo, designadamente para fins produtivos, de urbanização e de edificação.

Em particular, a nova lei dos solos deverá clarificar as relações entre o direito de propriedade e o direito (e dever) de edificar, bem como entre o direito de edificar e uma repartição transparente, eficiente e justa dos custos de urbanização e das mais-valias resultantes dos processos de infraestruturização, urbanização e edificação,”

Como se percebe por esta citação a revisão da Lei de Solos teria que abordar obrigatoriamente a questão das mais-valias e concretizar uma clarificação das relações entre o direito de propriedade e o direito de edificar. Deixava de fora as relações entre o direito de propriedade e o direito de urbanizar, questão central no processo de geração e captura das mais-valias.

A DGOTDU emitiu mais tarde, em 11.02.2011, ainda no âmbito do XVIII Governo Constitucional, uma Nota Técnica¹ na qual esclarece a “Focagem da Nova Lei do Solo”, reflecte sobre os “Problemas Fundamentais” e estabelece os “Resultados a Atingir com a Lei”. No primeiro aspecto salienta-se o facto de a nova lei dever

“ser focada na resolução dos problemas fundamentais que actualmente afectam a eficácia da política de OTU e o bom funcionamento do nosso sistema de gestão territorial (SGT), à luz dos valores e da doutrina de OTU emergentes. A lei deve, por isso, ser *contextualizada*. As questões-chave a tratar na lei devem ser equacionadas no quadro do SGT e as soluções a encontrar devem ser *instrumentais* para o bom funcionamento do SGT”

Na análise dos “Problemas Fundamentais” que determinavam a ineficácia dos Sistema de Gestão Territorial eram identificados dois factores críticos:

“A desarticulação entre os mecanismos do mercado imobiliário, da fiscalidade e do planeamento territorial: a procura de renda fundiária, sendo determinante das dinâmicas de ocupação do território, não é considerada como factor crítico no sistema de gestão territorial em vigor;

A desarticulação entre os instrumentos de política de solos: a dispersão por vários regimes com finalidades diferentes, desarticulados e, por vezes, contraditórios entre si, prejudica significativamente a eficiência e a eficácia do SGT.”

Os resultados a atingir com a nova lei eram depois elencados e sintetizados num conjunto de quatro objectivos: regular a formação da renda fundiária; regular a formação e a distribuição das mais-valias fundiárias; promover uma gestão territorial

mais eficaz e proactiva e fazer convergir os diversos instrumentos de política fundiária. Quanto aos dois primeiros Objectivos, fundamentais para qualquer Lei de Solos, a Nota Técnica acrescentava o seguinte:

“Regular a formação da renda fundiária (valores diferenciais do solo) tendo em conta os diferentes estatutos do solo (associados às funções do solo e ao uso actual e permitido do solo);

Regular a formação e a distribuição de **mais-valias fundiárias** tendo em conta os direitos e deveres associados aos diferentes estatutos do solo (direitos e deveres dos cidadãos em geral, dos proprietários e do Estado, apropriação pública das mais valias decorrentes dos investimentos públicos em infra-estruturas territoriais e urbanas e de actos administrativos, remuneração de serviços ambientais, etc.);”

Na referência a estes dois objectivos parece ter havido uma intenção clara de estabelecer uma relação entre a eficácia de uma nova lei de solos e a regulação da formação da renda fundiária, com enfoque na regulação da formação e distribuição das mais-valias fundiárias.

Há aqui a assumpção implícita de que a Administração Pública desempenha um papel neste processo de formação da renda fundiária e na formação das mais-valias, sendo por isso legítimo que actue no sentido de regular quer os processos da sua formação quer os processos da sua captura. Devemos, no entanto, referir que nesta formulação metodológica são detectáveis omissões importantes. Não é feita qualquer referência à necessária articulação com o Código das Expropriações, por exemplo, a propósito da relação entre o uso actual e permitido do solo, enquanto na formação e distribuição das mais-valias é omitida qualquer referência à classificação do solo e às mudanças de uso.

No seguimento dos trabalhos a DGOTDU, na sua “Nota Técnica 2” de 12.04.2011, dedicada a fazer a síntese das ideias fundamentais resultantes do debate sobre a necessidade de controlo da formação do valor do solo, da apropriação da renda fundiária e da definição do estatuto jurídico do solo, estabelecia, sobre o “Controlo da formação das rendas fundiárias e da sua apropriação”²³¹, o seguinte:

“O controlo da formação das rendas fundiárias e da sua apropriação é a questão chave de que depende a efectiva capacidade de aplicação dos IGT, de acordo com os objectivos e no respeito pelos princípios estabelecidos na LBPOTU, na LBA, na ENDS e nos demais documentos

²³¹ DGOTDU- Nota Técnica 2 de 12.04.2011. p.6

estratégicos fundamentais que orientam o nosso desenvolvimento territorial”.

Acrescentando-se de seguida que importa:

“contrariar as tendências meramente especulativas que promovem a criação de diferenciais de valor do solo em função de simples expectativas subjectivas ou em função da acção unilateral da administração, sem que os proprietários tenham realizado qualquer investimento produtivo no sentido da concretização do aproveitamento dos terrenos de que são titulares de acordo com os objectivos de desenvolvimento territorial e os regimes de uso do solo estabelecidos nos IGT”.

Pretendia-se quantificar o incremento do valor do solo aquando da passagem de solo rústico a solo urbanizável e do solo urbanizável a solo de urbanização programada, reconhecendo-se que nesta passagem o mérito do proprietário é nulo, tudo dependendo da iniciativa da Administração Pública. Esta quantificação serviria de base para a tributação das mais-valias e para a determinação do valor da expropriação. No mesmo documento estabelecia-se que relativamente à valoração do solo:

“a nova Lei de Solos deve estabelecer que, no solo urbano, o **valor de expropriação do solo** será função do seu estatuto (urbanístico) e, para cada estatuto, será uma fracção do índice médio de utilização”.

Abria-se aqui, do nosso ponto de vista, a porta para a manutenção de uma das piores decisões consagradas no actual Código das Expropriações: a consideração para efeitos de expropriação do valor associado ao uso previsto nos Planos Territoriais.

Na Nota Técnica 3, elaborada em 20.06.2011, foi abordada a formação das mais-valias e a valoração do solo para efeitos de expropriação. Reconhecia-se que a questão mais crítica:

“coloca-se em relação ao solo sobre o qual possam incidir expectativas de urbanização. Este solo pode ser o que se encontra na imediação dos perímetros urbanos, pode ser solo sobre o qual incide algum projecto de investimento imobiliário, ou pode ser solo incluído no perímetro urbano, embora não programado. Neste último caso, o valor de mercado já incluirá pelo menos uma parte da mais-valia pura que resulta da anterior classificação como urbanizável.”

A opção então defendida não tinha uma base tributária, situando-se no âmbito dos modelos de compensação urbanística. Apontava-se para a criação de uma Bolsa de Terrenos a integrar o Património Público Municipal como compensação pela mais-valia apropriada pelo proprietário/promotor.

Quanto à valoração do solo para efeitos de expropriação reconhecia-se o carácter crítico desta questão para o funcionamento do sistema de gestão territorial. O documento trata diferentes situações, nomeadamente o solo rural, o solo urbanizável não programado e o solo urbanizável programado.

Esta foi a última Nota Técnica produzida tendo o conjunto dos documentos de apoio produzidos durante esta fase ficado concluído com o Relatório de Progresso de 20.06.2011. Desde então a Produção da Lei entrou num período de alguma hibernação até ao final de 2013.

5.9.2 - A NOVA LEI DE BASES

Em Outubro de 2013, através do Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, o Governo apresentou a sua Proposta de Lei de Bases da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo²³².

Na apresentação o Ministro invocou três razões para justificar a elaboração da Lei:

I - a sobreposição e complexidade dos planos de ordenamento do território, que prejudicaria a transparência e o seu conhecimento pelos cidadãos;

II - a falta de um desenvolvimento integrado e de uma articulação sustentável;

III - a verificação de que o modelo assente na espacialização da expansão não tinha evitado um aumento dos terrenos expectantes.

Chamou então a atenção para a necessidade de a lei significar uma mudança de paradigma que passaria pela flexibilização do planeamento, pelo reforço do PDM como instrumento estratégico e apontou a reabilitação urbana como o caminho para o desenvolvimento das cidades. A ideia de que a rigidez do planeamento seria geradora de perda de investimentos e que a flexibilização poderia evitar essa perda de eficácia do sistema territorial é uma das ideias fortes por detrás desta iniciativa legislativa. O objectivo passava por “criar condições de investimento e de competitividade no território”²³³ como afirmou então o Ministro, Jorge Moreira da Silva. Trata-se, como tivemos oportunidade de referir ao longo dos capítulos anteriores, de uma argumentação clássica para quem defende uma menor

²³² Proposta de Lei Nº 183/XII.

²³³ Ver em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-do-ambiente-ordenamento-do-territorio-e-energia/mantenha-se-atualizado/20131009-maote-lei-solos.aspx>. AC em 24.12.2013.

intervenção do Estado na regulação do planeamento, argumentando com a menor eficiência económica e com a perda de eficácia do sistema de planeamento.

Compreende-se mal, atenta a realidade, o argumento que associa a Lei existente e as suas debilidades a um menor fluxo de investimento canalizado para o território e a uma consequente perda de competitividade. Julgamos poder afirmar que o problema é de outra natureza. Senão vejamos: confirmando as previsões de Lefebvre (1968), quando afirmou que a urbanização era a principal actividade industrial no desenvolvimento futuro do sistema capitalista, em Portugal, ao longo de décadas o investimento foi essencialmente canalizado para a urbanização. A voraz transformação de terrenos rústicos em terrenos urbanos, a sua rápida transformação em terrenos urbanizáveis, através da emissão de alvarás de loteamento, e a consequente urbanização – completa, incompleta ou nem sequer começada - seguida da construção de centenas de milhares de edifícios plurifamiliares, moradias unifamiliares, complexos turísticos, equipamentos públicos de apoio à vida urbana, absorveram cerca de 90% do crédito concedido ao investimento, restando os outros 10% para o financiamento da actividade industrial e agrícola. Isto, que se passou entre 2005 e 2010, apesar da crise financeira que se declarou no ano de 2008, não difere muito do que aconteceu na década anterior e durante todo o período posterior à entrada no euro.

Contrariamente ao que o Ministro declarou a legislação existente não representou um obstáculo ao investimento. Pelo contrário ela foi um poderoso estímulo ao mau investimento, aquele que representou o abandono da racionalidade económica específica do investimento produtivo, com o seu ciclo mais longo de obtenção de lucros, resultado da actividade produtiva e da comercialização dos seus produtos, pelo investimento especulativo, que muito suportado por práticas corruptas, permitia a obtenção de mais-valias num muito curto espaço de tempo e permite reaplicar essas mais-valias, num esquema que parecia não poder ter fim.

Na apresentação foram destacadas 10 Inovações que a Lei introduzia: 1) Clarificação do Regime do Solo; 2) O Plano Director Municipal concentra todas as regras vinculativas dos particulares; 3) Cooperação Intermunicipal; 4) Maior flexibilidade no Planeamento Territorial; 5) Municípios com novos instrumentos para a gestão do território; 6) Novo Sistema económico-financeiro; 7) Distribuição de encargos e benefícios; 8) Aposta na Reabilitação Urbana; 9) Maior relevo aos

procedimentos de comunicação prévia; 10) Regularização de Operações Urbanísticas.

A proposta de Lei foi aprovada no conselho de Ministros de 3 de Outubro de 2013 tendo sido aprovada na generalidade pela Assembleia da República na sessão parlamentar do dia 29 de Novembro do mesmo ano.

A estrutura da “Lei de Bases da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo” é a seguinte: a Lei organiza-se ao longo de sete Títulos. Título I – Disposições Gerais; Título II – Política de Solos; Título III – Sistema de Gestão Territorial; Título IV – Operações Urbanísticas; Título V – Regime Económico e Financeiro; Título VI – Publicidade e Registo; Título VII – Disposições Transitórias e Finais.

Cada um destes Títulos dispõe de vários Capítulos que podem ou não integrar um conjunto de Secções. A lei contempla um total de 84 artigos.

Antes de abordarmos os aspectos mais relevantes da Lei de Solos para este projecto de investigação vamos colocar algumas notas críticas quer quanto aos motivos invocados pelo Ministro quer quanto às inovações que a proposta de Lei supostamente representava. Nas notas críticas fazemos referência às críticas surgidas durante o período que precedeu a aprovação da lei e imediatamente a seguir e damos conta da nossa leitura crítica, já que desde 2005 defendemos publicamente a necessidade de rever esta lei.

5.9.3 - ANÁLISE CRÍTICA DA PROPOSTA DA NOVA LEI DE BASES

A – A CLARIFICAÇÃO DO REGIME DO SOLO

A nova Lei define no seu Art. 2ª quais são os fins que a motivam. Salientamos o que estabelece a alínea a) do referido art. que se propõe “Regular o mercado do solo, tendo em vista a prevenção da especulação fundiária, evitando práticas lesivas do interesse geral”. Este objectivo faz todo o sentido já que a contenção da expansão urbana é uma resposta adequada ao excesso de produção de solo urbano das décadas anteriores que constituiu uma séria ameaça à sustentabilidade territorial.

Assume particular importância para a concretização deste objectivo tudo aquilo que se relaciona com os Direitos de Propriedade privada do solo (art. 4º), a classificação e qualificação do solo (art. 10º), os Direitos dos proprietários (art. 13º), a aquisição

gradual das faculdades urbanísticas (art. 15º), com os Instrumentos Equitativos (Cap. II – art. 64 e seguintes) que tratam da redistribuição de benefícios e encargos e da afectação social das mais-valias.

No art. 10º determina-se que a classificação do solo “determina o destino básico do solo, com respeito pela sua natureza, e assenta na distinção entre solo rústico e solo urbano” definindo-se depois no ponto 2, alínea b) solo urbano como

“o que está urbanizado ou edificado ou que seja constituído por espaços total ou parcialmente edificados, infraestruturados e dotados de equipamentos colectivos, ou que seja destinado em plano territorial à urbanização ou à edificação”

Esta definição suscitou diversas críticas. Uma primeira teve a ver com a adequação desta distinção à realidade (Carvalho e Oliveira, 2013), defendendo os seus autores a introdução de uma nova classe de solo, o solo rústico/urbano. Para os autores

“afigura-se consensual que a ocupação dispersa existente deve ser assumida e ordenada e que, face à sua dimensão, a solução não passa pela sua crescente urbanização, mas sobretudo pela sua contenção e estabilização. Manter, como faz o art. 10º, a obrigação de que todo o solo seja classificado como rústico ou urbano ofusca a realidade territorial e também, portanto, uma qualquer solução.”

Outra dimensão desta crítica refere-se à identificação que se estabelece entre solo urbano e solo edificado. Os mesmos autores defendem que um solo edificado não pode ser classificado como urbano a menos que tenha as infraestruturas concluídas. Esta questão está directamente relacionada com duas outras que não são tratadas na nova lei.

A primeira tem a ver com o estatuto das construções situadas em terrenos rústicos. A segunda tem a ver com a relação entre o direito de edificar e o direito de urbanizar.

No quadro da lei existente a Administração reconhece aos particulares o direito de urbanizarem. Como se viu anteriormente essa situação não é comum no contexto europeu. Países como a Alemanha não reconhecem esse direito aos particulares, situando-o na reserva de actuação da Administração Pública.

Não se alterando este enquadramento legal a lei deve ser clara e indexar o direito de edificar à existência de plano urbanístico e à prévia verificação da conclusão da totalidade das infraestruturas de urbanização. O art. 13º que estabelece os Direitos

dos proprietários deveria, por isso ser reformulado. Não faz sentido que seja reconhecido aos particulares o direito de “realizarem obras de urbanização” como estabelecido na alínea c) do ponto 2.

Aos particulares já que lhes é reconhecido o direito de urbanizarem devem poder tratar de todo o processo de urbanização.

A nova proposta de redacção (Carvalho e Oliveira, 2013) faz todo o sentido:

Artigo 13.º

Direitos dos proprietários

1 – (mantêm-se)

2 - (mantêm-se)

a) Promover, quando necessário, a reabilitação e renovação urbanas;

b) Urbanizar, realizando obras de urbanização e loteamento urbano;

c) Edificar, quando o solo esteja urbanizado;

d) Utilizar as edificações.

Importa no entanto referir que a contenção dos perímetros urbanos é uma situação muito mais complexa do que terá sido avaliado por quem fez a Lei. De facto essa contenção não se resolve em sede de classificação do solo e não seria a proposta atrás referida de José Carvalho e Fernanda Paula Oliveira que o iria permitir. A lei é omissa no que se refere a medidas concretas que possam permitir concretizar essa contenção/redução dos perímetros urbanos, não tirando partido da rica experiência que se pode colher no território e das devastadoras consequências da expansão urbana para muitos municípios e para a sustentabilidade territorial.

Não parecendo ter reflectido sobre estas realidades é natural que não apresente propostas concretas ou que, pelo contrário, através de formulações equívocas, abra as portas a que o processo que visa, em tese, combater, afinal, possa continuar.

É nesse sentido que vai o parecer do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS, 2013)²³⁴, quando propõe uma leitura conjugada dos números 2 do Art. 10º com os nºs 2 e 3 do Art. 82º.

De facto o art.º 82º no seu número 3 determina que

“Os terrenos que, à data da entrada em vigor da presente lei, estejam classificados como solo urbano e cuja urbanização se encontre programada, mantêm essa classificação até ao termo do prazo de execução das obras de urbanização que tenha sido estabelecido.”

Esta disposição faz todo o sentido já que existe uma programação aprovada para a realização das obras de urbanização. A sua não realização terminado esse prazo deverá possibilitar uma intervenção por parte da Administração Territorial que poderá passar pela reclassificação do solo, podendo este vir a perder o estatuto de solo urbano.

No entanto no número 4 do mesmo art.º determina-se que:

“Os terrenos que, à data da entrada em vigor da presente lei, estejam classificados como solo urbano, sem que a respectiva urbanização se encontre programada ou sem que tenha sido estabelecido prazo de execução das obras de urbanização, mantêm a classificação como solo urbano desde que, até à data do início do procedimento de elaboração, alteração ou revisão do plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal aplicável, seja adoptada nova programação de acordo com o regime estabelecido na presente lei e na respectiva legislação complementar.”

Como se refere no parecer da CNADS esta posição é conflituante com o objectivo de controlar a expansão urbana desordenada e de introduzir racionalidade e sustentabilidade no território. Trata-se de, através da nova lei, legitimar as urbanizações zombies, em vez de criar condições para uma significativa alteração do planeamento territorial conferindo aos municípios capacidade para intervirem – contrariamente ao que foi a realidade histórica das últimas décadas – no sentido de através da reclassificação dos usos do solo e da consequente diminuição dos perímetros conferirem um maior equilíbrio ao seu território.

Esta parte da lei conjugada com os art.º 13º e 15º que permitem entender que o direito de edificar e de urbanizar são inerentes ao direito de propriedade poderá tornar impossíveis quaisquer esforços de contracção dos perímetros urbanos.

²³⁴ https://www.lpn.pt/uploads/fotos_artigos/files/2018_reflexao-recomendacaoavaliacaoimplementacao-lbpsotu.pdf

B – A AFECTAÇÃO DAS MAIS-VALIAS.

Uma das principais novidades que esta lei propõe é uma articulação entre o ordenamento do território e os instrumentos fiscais que incidem sobre o imobiliário entendidos como instrumentos de política de solos.

Há dois aspectos que devem ser lidos conjugadamente. Por um lado os relacionados com a perequação e por outro lado a afectação das mais-valias originadas pela classificação do solo como urbano. Num capítulo com o sugestivo nome de “Instrumentos equitativos” - art.º 64º a 66º - a Lei parece apontar no sentido da afectação social das mais-valias geradas pela aprovação dos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal.

No entanto o conteúdo da lei aprovada suscita diversos reparos. No art.º 66º classificam-se os diferentes tipos de benefícios e encargos. Além da

“Distribuição dos benefícios e encargos decorrentes do plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal entre os proprietários fundiários;

a nova lei estabelece na alínea a) a afectação social de mais-valias gerais atribuídas pelo plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal. Trata-se de uma proposta coerente com o espírito da Lei que reconhece (art.º 64º alínea 6) o seguinte:

“Para efeitos do disposto nos números anteriores, os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal fundamentam o processo de formação das mais-valias fundiárias e definem os critérios para a sua parametrização e redistribuição”

Esta consagração na lei da afectação social das mais-valias não deixa de suscitar, no entanto, algumas dúvidas. Elas podem, a nosso ver, justificar-se desde logo pela análise do art.º 65º que define quais são os objectivos da redistribuição de benefícios e encargos. Entre os diferentes objectivos elencados não consta qualquer referência à garantia de habitação para as classes de menores rendimentos, aquilo que na literatura anglo-saxónica é identificado como “affordable housing”. Trata-se de uma omissão incompreensível numa lei que determina uma afectação social das mais-valias. No entanto é verdade que no art.º 2º da lei quando são definidos os fins a que ela se destina não é feita qualquer referência aos objectivos de política pública de habitação.

Isso mesmo é salientado no Parecer da Ordem dos Arquitectos (OA, 2013), quando

refere que

“Deveria constar do elenco dos fins da Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo a habitação, como concretização do direito constitucional estabelecido no n.º 1 do art.º 65.º da Constituição da República Portuguesa, e ainda assegurar a receção do conceito de ambiente urbano inscrito na alínea e) do n.º 2 do art.º 66.º da Constituição da República Portuguesa.”

Uma outra dúvida que se coloca é a de sabermos qual a percentagem das mais-valias que será afectada à tal dimensão social? Serão cinquenta por cento, como defendem alguns autores (Carvalho e Oliveira, 2013), ou a totalidade como defende o CNADS (CNADS, 2013)? A lei não esclarece este importante aspecto.

Julgamos que a proposta da CNADS deveria ser adoptada. Na realidade, como resulta da experiência internacional, com melhores resultados do ponto de vista do controlo do desenvolvimento urbano e da justiça social e espacial, a Lei deveria consagrar o princípio de que as mais-valias geradas pelos actos da Administração Pública devem ser totalmente recuperadas por quem lhes deu origem.

Se atendermos ao que escrevemos sobre a produção da lei, na Nota Técnica nº 3 esclarecia-se, então, que a opção pela socialização da mais-valia não tinha uma base tributária, apontando-se para a criação de uma Bolsa de Terrenos a integrar no Património Público Municipal, como compensação pela mais-valia apropriada pelo proprietário/promotor. Esta situação não está clarificada na lei aprovada.

A manutenção na lei da afectação social das mais-valias e da perequação entre os proprietários fundiários representa a insistência num equívoco já por nós denunciado (Guinote, 2008): a confusão entre as mais-valias e os lucros próprios da actividade de promoção imobiliária.

Os Planos devem aplicar os mecanismos perequativos para que os proprietários de uma determinada área objecto de um Plano Territorial sejam tratados em pé de igualdade, quer quanto aos benefícios – área de construção proporcional à área de terreno de que são proprietários – quer quanto aos encargos – participação nos custos de infraestruturação e de construção dos equipamento colectivos da área objecto do Plano – e devem, ao mesmo tempo, determinar a afectação pública das mais-valias.

Da mesma maneira a lei deve consagrar o princípio da indemnização pela

determinação de menos valias. Este princípio, por nós defendido anteriormente (Guinote, 2008), é justificado pelo CNADS (2013,p.13) que defende, no seu parecer, que

“ (...) deve ser expresso o princípio geral de reciprocidade em relação ao direito a receber compensação ou à obrigação de a pagar sempre que o plano gera mais ou menos valias na esfera dos proprietários de imóveis na área de intervenção de um programa ou plano de âmbito intermunicipal ou municipal. Aliás, o mesmo critério de avaliação deveria ser utilizado quando é necessário indemnizar um proprietário ou quando este tem de pagar uma compensação ao município (por exemplo, pela não cedência de terrenos para equipamentos, espaços de utilização colectiva, etc.), o que não é claro na redacção adoptada na proposta de lei. Se para expropriar se aplica o código de expropriações quando um proprietário tem de pagar pela não cedência, deveria utilizar-se o mesmo critério para avaliar a compensação, pois no limite o município terá de comprar ou expropriar para realizar a finalidade da cedência (cf. Artigo 14º, n.º 2, alínea b).

Não é possível uma reflexão profícua sobre a questão das mais-valias sem reflectirmos sobre a relação da Lei de Solos com o Código das Expropriações. No âmbito da intervenção administrativa no solo um dos mais importantes instrumentos de política de solos é a expropriação por utilidade pública de bens imóveis mediante o pagamento da justa indemnização.

Esta questão é abordada no art.º 34º da Lei, cujo título é “Expropriações por utilidade pública” em que se definem os objectivos a atingir com este procedimento. Não é feita qualquer referência ao Código das Expropriações no corpo da Lei. A Associação Nacional dos Municípios Portugueses, (ANMP, 2013), no seu parecer sobre a proposta de Lei, reflecte sobre esta questão em tom crítico. Diz a ANMP que

“Um dos instrumentos de execução das políticas de ordenamento do território é, como é sabido, a expropriação por utilidade pública, mecanismo essencial à aquisição e disponibilização dos solos à Administração e, nessa medida, instrumento fundamental da política fundiária. (...) O código das Expropriações está, neste momento, em processo de revisão, coordenado pelo Ministério da Justiça. Verifica-se, no entanto, que os dois projectos de diploma – lei de bases da política pública de solo, de ordenamento do território e de urbanismo e Código das Expropriações – não se encontram articulados entre si, o que criará dificuldades e será mais um elemento perturbador da uniformidade e articulação, que deve existir entre regimes tão próximos.”

Esta chamada de atenção da ANMP visa justificar a posição da Associação relativamente ao facto de a Lei de Solos não invadir terrenos que são próprios do Código das Expropriações.

A lei estabelece no art.º 69º nº 4 que

“Para efeitos do disposto no presente artigo, não são considerados os valores potenciais correspondentes a expectativas decorrentes do uso de solo ou da utilização de edificações previstos nos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal com o propósito de aumentar o respectivo valor.”

Esta formulação, do nosso ponto de vista, só pode ter uma leitura: a lei determina que a expropriação por utilidade pública terá que ser feita pelo valor do uso existente.

No entanto, se olharmos para o que estabelece o art.º 71º que trata da avaliação do solo urbano, verificamos que é sempre estabelecido uma relação entre o valor do solo e o aproveitamento ou edificabilidade concreta estabelecidos por plano aplicável.

Esta contradição fora já detectada (Carvalho e Oliveira, 2013), embora os seus autores entendam, mal a nosso ver, que é um erro “não considerar na avaliação do solo as expectativas decorrentes do plano”. O suporte para esta posição reside na defesa de que

“a valorização fundiária acontece, de facto, nomeadamente em toda a transformação do solo rural e urbano, e ocorre independentemente de qualquer propósito”.

Na realidade a valorização fundiária não ocorre independentemente de qualquer propósito. Ela ocorre, apenas e só, pela decisão da Administração Pública de planear o território determinando para isso uma alteração do uso do solo, determinando assim uma valorização fundiária. Esta posição dos autores é, do nosso ponto de vista, conflituante com a posição que defendem de socializar metade das mais-valias geradas pelos Planos.

C – O MITO DO “PLANO ÚNICO”

A grande mudança de paradigma que a Lei pretende traduzir passa, como atrás referido, pela flexibilização do planeamento e pelo reforço do PDM como instrumento estratégico.

O facto de o PDM passar a concentrar as regras vinculativas dos particulares concorreria, segundo o Ministro, para conseguir esse desiderato. Essa garantia de que o PDM reuniria todas as normas e regulamentos necessários ao particular, corrigindo a dispersão de programas e planos asseguraria essa flexibilização e simplificação pretendida.

No Título III, com o título de “Sistema de Gestão Territorial” é em primeiro lugar estabelecido a estrutura do sistema de gestão territorial (art.º 38º) com a separação entre Programas, com uma orientação exclusivamente estratégica, e Planos, com incidência no planeamento do uso do solo.

Nos art.º 40º, 41º e 42º e 43º são definidas as orientações para os níveis nacional, regional, intermunicipal e municipal.

No nível nacional e regional apenas existem programas territoriais de âmbito nacional ou regional. No âmbito intermunicipal a Lei introduz os planos territoriais de âmbito intermunicipal que passam a ser o plano director intermunicipal, o plano de urbanização intermunicipal e o plano de pormenor intermunicipal.

Quanto ao nível municipal a Lei prevê os mesmos Planos que ao nível intermunicipal e estabelece, pela primeira vez, que o plano director municipal sendo embora de elaboração obrigatória pode não ser desde que exista plano director intermunicipal. (art.º 43º número 3).

No art.º seguinte da lei, que trata das relações entre programas e planos territoriais, no número 5, estabelece-se uma incompatibilidade entre os planos intermunicipais e os municipais, determinando-se que a existência dos primeiros exclui a possibilidade de existência dos segundos.

“A existência de um plano director, de um plano de urbanização ou de um plano de pormenor de âmbito intermunicipal, exclui a possibilidade de existência, ao nível municipal, de planos territoriais do mesmo tipo, na área por eles abrangida, sem prejuízo das regras relativas à dinâmica de planos territoriais.”

Esta situação não escapou á atenção da CNADS que no seu parecer (CNADS, 2013), defendendo embora uma valorização da dimensão intermunicipal como condição para garantir coerência às estratégias de intervenção territorial, permitindo-lhes melhorar a coesão territorial, explorar sinergias e obter economias de escala, alerta para a desnecessária complexidade da solução proposta com a introdução de novas figuras.

Este facto permite à CNADS concluir que,

“Em suma, partindo da bondosa intenção de “Plano Único”, parece surgir, ao invés, uma maior complexidade do sistema de gestão territorial e uma duvidosa garantia da capacidade de o Estado assegurar com visão integradora e eficácia territorial os “bens comuns”. Refira-se, a propósito, a

excepção do regime florestal prevista no nº. 3 do Artigo 46º, vinculando os particulares aos programas territoriais, em contradição com a “filosofia base”.

Cai assim, com algum estrondo, aquela que tinha sido identificada pelo Governo como uma das três razões para promover a alteração da Lei: diminuir a sobreposição e complexidade dos planos de ordenamento do território beneficiando a transparência e o seu conhecimento pelos cidadãos.

Há, no entanto, uma outra perspectiva relacionada com este aspecto que queremos relevar. Ainda que a lei não fosse geradora de uma maior complexidade, a promessa de concentrar no Plano Único toda a informação relevante para o cidadão era facilmente criticável. Bastaria desde logo pensar que o cidadão, contrariamente ao que foi enunciado, terá sempre que consultar os planos de nível inferior para saber o que pode ou não construir num determinado território. Se assim não fosse esses planos não seriam pura e simplesmente necessários, tendo certamente a Lei abdicado deles.

No entanto, mais do que estes aspectos, importa-nos salientar que a proposta inicial continha, a nosso ver, uma clara incompreensão sobre um dos principais problemas conceptuais que afecta desde sempre o nosso sistema de Gestão Territorial. Contrariamente ao que se apresentou como uma inovação e como uma medida facilitadora da vida dos cidadãos, esta Lei configura neste particular um retrocesso e um agravamento das condições de ineficácia do nosso SGT, actuando dessa forma contra os legítimos interesses dos cidadãos.

Com efeito, aquilo queurgia era separar claramente, ao nível municipal, os planos vinculativos dos particulares dos planos estratégicos, que são vinculativos da Administração e que não devem vincular os particulares. A reflexão sobre as razões do insucesso do sistema anterior permitiria ter chegado às conclusões adequadas.

Os PDM's ao atribuírem índices aos terrenos que integram os perímetros urbanos geraram expectativas de valorização fundiária e de captura de mais-valias. Introduziram tensões especulativas sobre a elaboração dos planos de nível inferior que passaram a estar condicionados pelas expectativas dos particulares de maximizar a edificabilidade dos seus terrenos. As melhores soluções do ponto de vista urbanístico passaram a ser superadas por aquelas que maximizavam essa captura das mais-valias. Esta realidade teve depois tradução no território sobre a

forma do desordenamento urbano e foi potenciada pela enorme corrupção associada á prática urbanística.

Um Plano não pode ser ao mesmo tempo um documento estratégico e simultaneamente um documento vinculativo dos particulares. Há aqui uma clara e insanável contradição. Os documentos estratégicos devem ser flexíveis enquanto os documentos vinculativos dos particulares, pelo seu carácter normativo, devem ser estáveis e garantir segurança aos cidadãos e aos investidores. Os documentos estratégicos, como o Plano Director Municipal, devem ter a preocupação de estabelecer o modelo de desenvolvimento local a seguir pelo Município e integrá-lo com os documentos estratégicos de nível intermunicipal, regional e nacional.

Não existe, neste particular, qualquer inovação na actual Lei, apenas o agravamento das contradições já anteriormente detectadas (Baptista, 2003) entre a componente reguladora dos PDM'S, que pressupõe um documento que se assuma como um instrumento de restrições, e que, por isso, tem que ser estável, com normas claras e direitos protegidos, e a componente de desenvolvimento, que exige um documento que se constitua como um instrumento de estímulo flexível, inovador e estratégico.

Essa contradição tinha levado o mesmo autor, a questionar a possibilidade de serem os PDM's o instrumento mais adequado para o planeamento do desenvolvimento local. Baptista referia um conjunto de condições necessárias para configurar uma estratégia de desenvolvimento económico local

- A existência de um conceito de desenvolvimento;
- Criar uma cultura de resistência à tirania do curto prazo;
- A instituição de uma prática de avaliação que se interrogue sobre: a razoabilidade dos objectivos;
- O custo da rentabilização social de um investimento;
- Os ganhos e benefícios para as populações dos desenvolvimentos urbanos; a promoção da diversificação dos actores.

Esta incapacidade dos primeiros PDM's se assumirem como um documento orientador da estratégia de desenvolvimento dos municípios determinou, posteriormente, a necessidade de vários municípios elaborarem Planos

Estratégicos. De algum modo esta lei mostra que, mais uma vez, estamos a perder a possibilidade de os PDM's passarem a ser esses instrumentos capazes de planearem o desenvolvimento local. Os documentos vinculativos dos particulares devem concretizar no território essas orientações estratégicas e ter um período de vigência bem definido e regras claras. As regras de transformação e uso do solo apenas devem ser estabelecidas nos planos de nível inferior, isto é ao nível do PU e dos PP's.

D – CONCLUSÕES DA ANÁLISE CRÍTICA DA LEI

Em 30 de Maio de 2014 o Governo fez publicar em DR a nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo²³⁵. Parece hoje consensual que a Lei gorou em importantes aspectos as expectativas que precederam a sua elaboração. Parece também evidente, consultados os documentos disponíveis, que aspectos considerados estratégicos durante a sua “fabricação” foram depois ignorados ou tratados de forma a justificar um conjunto acrescido de dúvidas. A decisão de elaborar uma Lei de Bases foi, por si só, motivo para muitas perplexidades, quando o que se pedia, e aquilo que se preparava, era uma Lei de Solos. Tanto mais que, como refere a CNADS no seu parecer

“Quinze anos após a entrada em vigor da primeira Lei de Ordenamento do Território e de Urbanismo em Portugal (Lei 48/98), este seria o momento apropriado para um balanço da sua eficácia, aferindo os aspectos a corrigir, actualizar ou reestruturar. Justificar-se-ia pois que a preparação desta proposta de lei tivesse sido precedida pela elaboração, pela Direcção-geral do Território, de um Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território Nacional, o que teria permitido um conhecimento rigoroso, evolutivo e sistemático do país no que se refere às dinâmicas territoriais e à aplicação e impacte das diversas componentes do sistema de gestão territorial, conforme foi estabelecido na legislação que agora se pretende rever. Tal não foi feito, o que pode colocar em dúvida as fundamentações enunciadas e fragilizar as opções adoptadas. Esta lacuna evidencia uma cultura de produção legislativa não baseada em exercícios prévios de avaliação, contrária às orientações e boas práticas hoje predominantes em matéria de *evidence-based policy*, a que urge pôr termo.”²³⁶

Parece hoje difícil conseguir encontrar argumentos para defender as três razões que, na opinião do Governo, justificariam a Lei. Se o “Mito do Plano Único”, como aqui lhe chamámos, é hoje denunciado pela generalidade dos especialistas e instituições que se debruçaram sobre a Lei, também a intenção de alterar um

²³⁵ Lei n.º 31/2014 publicada no Diário da República, 1.ª série – N.º 104 de 30 de Maio de 2014.

²³⁶ Disponível em http://www.cnads.pt/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=62&Itemid=84 [AC. 06.2014]

modelo de desenvolvimento assente na espacialização da expansão, não encontra na Lei os mecanismos necessários para a sua concretização. Olhando para o que a DGOTDU estabeleceu²³⁷ como objectivos e para os resultados obtidos podemos concluir que não foi feita a clarificação das relações entre o direito de propriedade, o direito de edificar e o direito de urbanizar por um lado e não foi assegurada uma repartição transparente, eficiente e justa dos custos de urbanização e das mais-valias resultantes dos processos de infraestruturação, urbanização e edificação.

O predomínio de uma concepção neoliberal enfatiza os direitos dos proprietários e afasta-se de uma concepção que já foi dominante em termos europeus a qual reconhecia a função social da propriedade. A não distinção entre o direito de edificar e o direito de urbanizar, por um lado, e a permanência de ambiguidades incompreensíveis na articulação, fundamental, entre a Lei de Solos e o Código das Expropriações²³⁸, colocam-nos perante fundamentados receios de que estejamos perante um acto falhado, atentos os objectivos que o justificaram.

A nova Lei de Solos deveria reflectir sobre os erros cometidos ao nível do nosso Sistema de Gestão Territorial. Cometemos um conjunto relevante de omissões que inviabilizaram a obtenção de resultados satisfatórios no acesso das populações e das empresas ao território. Esses erros tiveram consequências no território e na vida das pessoas. Traduziram-se, resumidamente, no,

“ (...) aumento da pressão da procura associada ao uso urbano sobre os espaços rústicos, com forte penalização da actividade agrícola e florestal; produção da habitação comandada pela oferta e não pelas necessidades das diferentes procuras; (...) segregação espacial das populações de menores recursos, atiradas para as periferias em consequência de intervenções de renovação urbana no centro das cidades, comandadas pelos sectores da promoção imobiliária com maior capacidade de suportar valores fundiários elevados, com perda do seu carácter interclassista e democrático (Guinote, 2005.p.140).”

A nova Lei de Bases não presta homenagem à reflexão feita em torno dessas omissões e das propostas para as corrigir. Contrariamente ao que se legislou a opção deveria ter ido em sentido muito diverso. Enumeramos um conjunto de aspectos centrais em que a Lei falha.

²³⁷ Ver Relatório de Progresso de 20.06.2011, citado na página 155 desta Tese.

²³⁸ Estamos a referir-nos à questão do valor do uso existente como critério para a indemnização por expropriação

1) Pedia-se coragem para romper com o paradigma de 1965 e devolver à Administração Pública o exclusivo do direito de urbanizar. Esta opção está presente em países europeus, como a Alemanha, em que a Administração planeia o uso do solo, inicia o processo de urbanização, executa as infraestruturas – lançando concursos para a sua execução - e deixa aos particulares a edificação. Trata-se de separar claramente o direito de edificar do direito de urbanizar. A lei actual acentua a confusão entre esses direitos, tratando no mesmo plano o direito de urbanizar com o direito de propriedade. Está por demonstrar como é que se consegue conter a espacialização da expansão urbana mantendo o actual paradigma.

2) Pedia-se que ficasse estabelecido uma clara separação entre os Planos Municipais com uma orientação estratégica, e os Planos Municipais vinculativos dos particulares. Os primeiros vinculariam apenas a Administração, e determinariam a afectação do solo a determinadas classes de uso, enquanto os Planos Municipais de utilização do solo, regulariam o processo de desenvolvimento urbano e seriam vinculativos dos particulares.

1 – Os PDM's devem assumir-se como Planos Estratégicos que explicitam a estratégia de desenvolvimento económico e a concepção urbanística para um dado horizonte temporal. O PDM deve ser o único plano que regulamenta de forma integrada e global os usos do solo. O PDM não deve fixar índices urbanísticos que só podem ser estabelecidos em planos de nível inferior. (...) O PDM deve ser apenas um documento orientador da acção da Administração.

2 – Todos os espaços rústicos que passem a integrar os perímetros urbanos não devem adquirir o estatuto de solos urbanizáveis. Esse estatuto só lhes será conferido em sede de PU ou de PP. (Guinote, 2005. p.142) “

Desta forma os PDM's poderiam tornar-se o instrumento mais adequado para o planeamento do desenvolvimento local preocupando-se com as questões centrais do modelo de desenvolvimento sem ter que gerir e regular – para o que já mostraram uma completa ineficiência – a edificabilidade urbana.

Esta é uma condição *sine qua nom* para permitir corrigir a sobreposição e complexidade dos Planos e, por outro lado, conter a espacialização da expansão urbana. Estas disposições conjugadas permitiriam impedir a geração de mais-valias e, sobretudo, que as expectativas de se poderem gerar mais-valias se pudessem instalar. Embora os solos rústicos passem a integrar os perímetros urbanos eles não

se transformam em solos urbanizáveis, dado não serem os PDM's vinculativos dos particulares.

3) Pedia-se que fossem publicadas cartas oficiais com os valores de referência do solo urbano válidas para todo o território nacional concretizando a segmentação do Mercado de solos pelos diferentes usos e dentro de cada uso específico para os diferentes segmentos da procura. Do mesmo modo defendia-se a revisão do Código das Expropriações de forma consagrar o valor do uso existente como o valor da indemnização.

“4 – Os PDM's devem incluir cartas com os valores de referência do solo para todo o território municipal, concretizando a segmentação do mercado de solos pelos diferentes usos e dentro de cada uso específico para os diferentes segmentos da procura. Devem igualmente incluir cartas de referência com os valores indicativos do imobiliário.” (...)

10 – O Código das Expropriações deve ser revisto no sentido de consagrar o valor do uso existente como o valor da indemnização. Não deve consagrar no valor do terreno a expropriar o acréscimo de valor resultante das decisões da Administração, nomeadamente o que resulta da passagem do terreno rústico para terreno urbano com a atribuição de índices de construção em sede de PP. (p.142) ”

Retomamos a reflexão feita em 2005, as propostas que então fizemos e que no essencial não foram contempladas na nova Lei. Nas conclusões desta Tese apontamos as alternativas que consideramos serem as mais adequadas para suprimir as insuficiências da actual Lei.

CAPÍTULO VI-EVOLUÇÃO DE UM MUNICÍPIO DA AML. O CASO DE ALCOCHETE

6.1 – OBJECTIVOS DA INVESTIGAÇÃO

Aqui chegados podemos sintetizar alguns princípios que o trabalho anterior nos permitiu sublinhar cuja importância para a nossa investigação é decisiva: Em primeiro lugar o desenvolvimento urbano não é deficitário, ele gera uma importante mais-valia; em segundo lugar, na relação que se estabelece entre o Estado e o Mercado em torno do desenvolvimento urbano, há vencedores e vencidos. A equidade das políticas públicas depende de quem ganha e de quem perde nessa “relação”.

Como referimos na Introdução o objectivo desta investigação é estudar a relação que se estabeleceu entre o desenvolvimento urbano e a justiça espacial. Recorremos à Política de Solos (PS), à Política de Habitação (PH) à Política de Ordenamento do Território (POT), e à relação que se estabeleceu entre essas políticas públicas e o carácter justo, ou não, do desenvolvimento urbano. A matriz seguinte sintetiza os objectivos da nossa investigação.

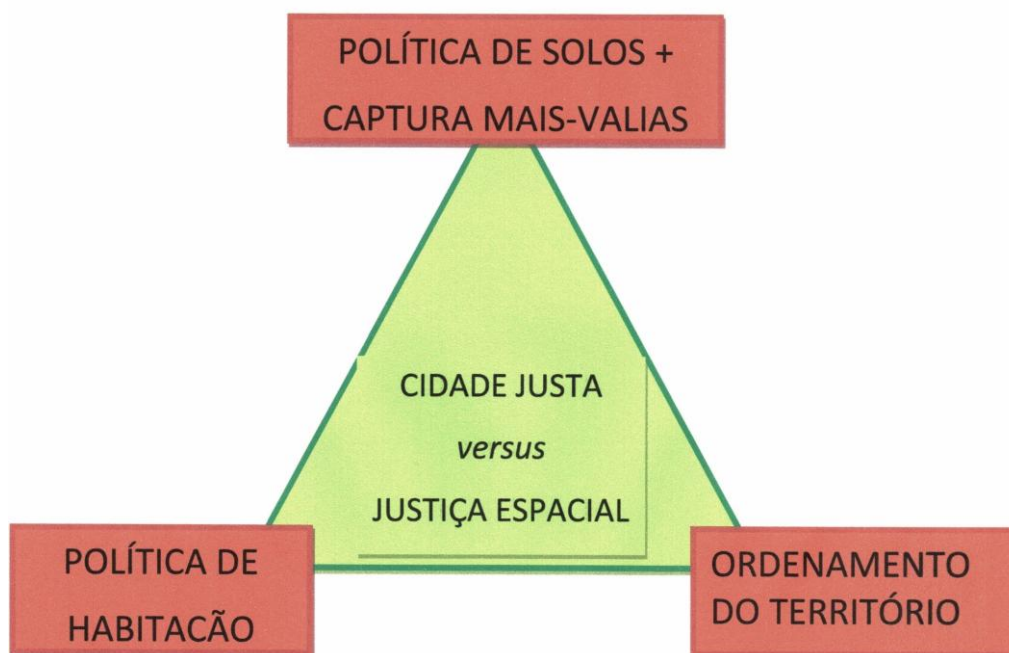


Imagem 12 – factores determinantes da cidade justa e da justiça espacial

Essa matriz de leitura e de análise tem que nos permitir estudar e compreender a importância de fenómenos como os seguintes:

Expansão excessiva dos perímetros urbanos;

Fragmentação e dispersão da rede urbana;

Descontinuidade nas infraestruturas urbanas;

Segregação espacial das populações;

Desenvolvimento urbano sem segregação espacial das populações por classes socioeconómicas. Sustentável em termos ambientais e promotor de uma sociedade mais justa, com respostas concretas ao nível da produção de habitação para todos.

Apesar da não captura das mais-valias que outros mecanismos contribuíram para tornar os projectos urbanísticos tão apetecíveis para os investidores e tão relevantes para a Administração, justificando tanto empenho público na sua aprovação. Há uma narrativa sumária sobre a viabilidade financeira dos diferentes projectos (Flyvberg, 2001) que se baseia em duas abordagens complementares:

I – Por um lado as receitas associadas aos Projectos, e os respectivos benefícios sociais, são claramente sobrestimadas;

II – Pelo outro os custos relacionados com a falência/fracasso dos Projectos são subestimados, ou simplesmente ignorados.

No primeiro caso são inflacionadas as receitas associadas aos projectos, apesar de os municípios não disporem de meios para capturar as mais-valias. Acresce um conjunto de situações em que as receitas são muito reduzidas, por força de uma inadequada aplicação de normativas emanadas da administração central (caso dos condomínios fechados versus loteamentos), ou porque os projectos não chegam a ultrapassar a fase em que não geram receitas (caso dos PP que não sofreram desenvolvimentos posteriores). São ainda hipervalorizados os efeitos indutores do "desenvolvimento" associado ao processo de desenvolvimento urbano. Nunca aparece qualquer referência para aspectos que possam contribuir para que os objectivos perseguidos não sejam alcançados.

No caso da falência dos projectos há um conjunto de custos que nunca são contabilizados. Custos que resultam de dois efeitos conjugados: em primeiro lugar as garantias bancárias, supostamente irrevogáveis e incondicionais, de que os municípios dispõem para substituir os promotores falidos, não são mobilizáveis junto das entidades financiadoras. Há um clássico movimento de oposição às perdas por parte dessas entidades, que emerge sempre que se verificam crises do imobiliário. Este comportamento foi identificado em diversos países europeus, com destaque para a França, e esteve posteriormente na base do choque provocado pela revelação da situação dos bancos após a crise do subprime de 2008.

Dessa forma as infraestruturas não avançam e os projectos falidos implicam um custo para o resto da sociedade. O desenvolvimento urbano liderado pelos promotores - os investidores – determina, muitas vezes, a descontinuidade territorial das intervenções. Essa descontinuidade gera um conjunto de ineficiências económicas e de custos, que são integralmente suportados pela generalidade da comunidade.

Para concretizarmos os objectivos da nossa investigação temos que ser capazes de estabelecer o posicionamento do Estado Português perante a questão das mais-valias urbanísticas. Trata-se de, com base na investigação efectuada em Alcochete, determinar as consequências do posicionamento adoptado pelo Estado Português e estabelecer de que forma esse posicionamento condicionou a actuação dos municípios.

Partimos para esta investigação com a convicção que não é possível obter um desenvolvimento urbano gerador de justiça espacial, e/ou de uma cidade justa, sem que exista uma articulação entre a POT, a PH e a PS.

Pretendemos demonstrar que essa articulação pode seguir dois caminhos diferentes: por um lado, sem uma adequada socialização das mais-valias – colocando para já em segundo plano a dimensão dessa socialização e a sua forma de afectação - a PH tende a ser totalmente determinada pelo Mercado, e, dessa forma, a distribuição dos recursos e os objectivos de equidade da POT, adquirem uma expressão puramente retórica; por outro lado, adoptando o controlo público das mais-valias, é necessário tirar daí as consequências do ponto de vista do desenvolvimento urbano. Quer isto dizer que não basta ficar refém da dimensão

fiscal dessa opção, é necessário traduzir o reforço da sustentabilidade financeira das autarquias numa efectiva articulação entre a PS e a PH. É necessário que essa reforçada sustentabilidade económica se traduza no reforço da equidade das políticas públicas.

6.1.1 – PORQUÊ ALCOCHETE?

Quais foram as características concretas que o desenvolvimento urbano assumiu no concelho de Alcochete? Pode este conhecimento aprofundado da realidade de Alcochete ser generalizável à Área Metropolitana e ao País?

A análise de um concelho tem várias variáveis. Por um lado há a dimensão das políticas nacionais e regionais. Essa dimensão, determinada pelo Governo e pelos organismos desconcentrados da Administração Central, é una, e aplica-se a todo o território. Portugal tem uma política pública de ordenamento do território, uma lei de solos, uma política de habitação, um código das expropriações. Independentemente do que possamos concluir do ponto de vista da análise crítica de cada uma destas políticas, e da articulação entre elas, há uma conclusão a que não podemos escapar: **essas políticas públicas influenciam da mesma forma todo o território nacional e o seu desenvolvimento.**

Nenhum município tem poder para promover uma política de captura das mais-valias geradas no seu território com a aprovação dos IGT. Nenhum município tem autonomia para determinar no seu território uma política que obrigue os promotores privados a incluírem nos seus empreendimentos, um determinado número de fogos destinados à habitação social. Medidas desta natureza carecem de um quadro legal que as suporte.

Se recorrermos à escala local verificamos que o concelho de Alcochete permite-nos analisar todos os mecanismos de produção de solo urbano e de urbanização correntemente utilizados na AML e no País. O conjunto de instrumentos ao dispor de cada município para gerir o seu território é o mesmo, como já referimos. Existem, apesar disso, decisões políticas de gestão territorial que, embora com o mesmo enquadramento legislativo e legal, conduzem a resultados diferentes. No concelho de Alcochete encontramos uma freguesia em que o desenvolvimento urbano foi feito através de Loteamentos e Conjuntos

Habitacionais²³⁹. Trata-se da freguesia de S.Francisco. Não há nenhum IGT aprovado, ou em aprovação, para a freguesia. No caso das freguesias do Samouco e de Alcochete existem Planos de Pormenor aprovados para uma parte das áreas de expansão. Na freguesia do Samouco não existem Condomínios Privados.

A produção de solo urbanizável fez-se exclusivamente com o recurso a Loteamentos para terrenos abrangidos, ou não, por IGT. No caso da freguesia de Alcochete há duas situações distintas: áreas urbanizáveis de expansão abrangidas por IGT – Planos de Pormenor de Urbanização, neste caso – e áreas urbanizáveis de expansão não abrangidas por IGT. No primeiro caso, a produção de solo urbanizável fez-se com recurso a operações de Loteamento. No segundo caso, essa produção de solo urbanizável fez-se com o recurso a operações de Loteamento e, sobretudo, a Condomínios Privados.

QUADRO XXX – TIPOLOGIAS URBANÍSTICAS UTILIZADAS NA PRODUÇÃO DE SOLO URBANO

Formas de Produção de Solo Urbanizável		ALCOCHETE	S.FRANCISCO	SAMOUCO
Com PP	Loteamentos	x	-	x
Sem PP	Loteamentos	x	x	x
	CH/CP	x	x	-

Estes diferentes mecanismos abrangem a totalidade das tipologias de produção de solo urbanizável que podemos encontrar nos diferentes municípios portugueses. No caso da ausência de PP são os índices, estabelecidos no regulamento do PDM, que estabelecem os parâmetros urbanísticos a ser adoptados nas diferentes operações urbanísticas. O que se passou em Alcochete traduz, ou não, aquilo que se passou na AML e no País no quadro desta urbanização, ao mesmo tempo intensiva e extensiva, que caracterizou o período entre a adesão ao Euro e a crise de 2008?

²³⁹ Designação para os Condomínios Privados

Partimos para a investigação com a convicção de que a análise da evolução de Alcochete nos permite responder às questões de síntese, e também nos permite estudar e compreender os fenómenos antes referidos, que estão relacionados com os processos de urbanização e de desenvolvimento urbano.

Pretendemos mostrar que há uma matriz de leitura da realidade de Alcochete que pode ser aplicada – com adaptações impostas pelo contexto – a qualquer outro município da AML.

Recordemos quais são essas questões de síntese:

I - Para onde é que caminhamos, ao longo das últimas décadas de desenvolvimento urbano, no quadro de uma economia de mercado, no contexto da Área Metropolitana de Lisboa e no quadro das Políticas Públicas definidas em termos nacionais?

II - Quem ganhou e quem perdeu, e através de que relações de poder, com este processo de desenvolvimento urbano?

III - Os resultados do desenvolvimento urbano ao longo das últimas décadas são ou não desejáveis?

E estes mesmos resultados são ou não igualmente indesejáveis, ou desejáveis, ainda que tenham ocorrido num outro concelho, ou numa outra região?

IV – É possível com base nos dados obtidos na investigação conceber soluções e/ou alternativas que nos permitam mudar a actual situação?

Será que a forma como pudermos mudar o conteúdo das diferentes políticas e a articulação entre elas - PS+PH+POT -, bem como a relação entre os diferentes actores que intervêm no processo de urbanização nos permite mudar a forma como as políticas afectam e determinam os direitos e os deveres de cada um desses actores?

Podemos concluir que essas propostas são válidas para uma intervenção de carácter geral, aplicável ao país?

O trabalho realizado integrou várias fases, que destacamos de seguida:

I – Reconhecimento do Território.

Na primeira fase, o reconhecimento do território concretizou-se através de diversas visitas de campo. Nessas visitas pretendemos perceber como evoluiu o território em resultado das dinâmicas urbanizadoras presentes nas últimas décadas. Esse trabalho foi complementado com o recurso aos sistemas de informação geográfica disponíveis. Dessa forma, conseguimos mais facilmente, ter uma compreensão espacial das questões associadas ao desenvolvimento urbano.

Foi feito o mapeamento exaustivo dos diferentes processos de urbanização em todo o território de Alcochete tendo-se, tanto quanto possível, obtido toda a informação relevante sobre cada um deles.

Tiveram lugar várias reuniões na Câmara Municipal de Alcochete, em particular com os técnicos com responsabilidade na gestão urbanística, com destaque para o Arquitecto António Viegas, cuja colaboração foi fundamental, e com os técnicos que gerem os Serviços de Informação Geográfica, com destaque para o geógrafo Carlos Aniceto.

A Câmara Municipal de Alcochete disponibilizou um conjunto de informação sobre o concelho, sobre os processos de urbanização que tiveram lugar nas últimas décadas e deu-nos uma informação detalhada sobre as suas intenções para o desenvolvimento do concelho, e sobre as iniciativas dos particulares com importância para esse desenvolvimento.

Foi-nos igualmente disponibilizado apoio material, mediante o fornecimento de elementos gráficos em formatos apropriados que nos permitiram avançar com a investigação. Durante o trabalho de campo foram efectuados vários levantamentos fotográficos, que nos permitiram organizar um arquivo ilustrativo dos diferentes problemas associados ao desenvolvimento urbano, com que o concelho de Alcochete e as suas freguesias se confrontam.

II – Análise Documental

Numa segunda fase foi feita a análise documental. Essa análise iniciou-se com o estudo dos IGT existentes ou em elaboração.

I - Foram tidos em conta os seguintes IGT de âmbito nacional e regional:

QUADRO XXXII – IGT UTILIZADOS NA ANÁLISE DOCUMENTAL – NÍVEIS NACIONAL E REGIONAL

IGT DE NÍVEL NACIONAL E REGIONAL	PNPOT (09.2007)
	Proposta Técnica de Revisão do PROTAML (05/2010)
	Plano de Ordenamento e Gestão do PNET (11/2008)
	Relatório do Plano Sectorial da Rede Natura 2000

II - Ao nível local foram analisados os seguintes IGT:

QUADRO XXXIII – IGT UTILIZADOS NA ANÁLISE DOCUMENTAL-NÍVEL LOCAL

IGT DE NÍVEL MUNICIPAL	PDM (8/1997)
	Revisão do PDM Volume I (05/2007)
	Revisão do PDM. Avaliação Ambiental Estratégica. (06/2010)
	PP em vigor

Os documentos considerados foram os seguintes:

Construindo o Futuro: Uma Agenda Estratégica Para o Desenvolvimento Sustentável – Visão e Estratégia – Versão Intercalar.

Augusto Mateus & Associados, Sociedade de Consultores (Janeiro, 2011);

Alcochete 2025 – Visão Estratégica – Diagnóstico Estratégico - Anexo ao Relatório Intercalar.

Augusto Mateus & Associados, Sociedade de Consultores (Novembro, 2010);

Alcochete Porta do Estuário, da Cidade das duas Margens. Relatório Final Revisto. Parque Expo (Outubro de 2011).

Além do PDM o município de Alcochete dispõe de um conjunto de instrumentos de gestão territorial aprovados ou em fase de aprovação. O Plano Director Municipal foi aprovado pela Assembleia Municipal de Alcochete em 27 de Dezembro de 1995 e foi ratificado pelo Concelho de Ministros de 17 de Julho de 1997 através da resolução nº 141/97, publicada no Diário da República de 22 de Agosto de 1997. Encontra-se em fase de revisão

Estudámos os Instrumentos de Política Pública relacionados com o Ordenamento do Território e o Urbanismo. Estudámos ainda a evolução das receitas associadas ao urbanismo e comparámos essa evolução quer com as mais-valias geradas quer com a evolução da situação financeira da autarquia.

Em Alcochete verificou-se a maior expansão percentual das Áreas Urbanizáveis em toda a AML Sul no período posterior à aprovação do PDM. Essa expansão foi acompanhada pela desanexação de importantes áreas da REN e da RAN. **Pretendemos saber se haverá uma relação directa, espacial, mapeável, entre as áreas desanexadas e as áreas afectas a novos espaços urbanizáveis de expansão?**

Esta reclassificação de solos rústicos como urbanos gera importantes mais-valias, como tivemos oportunidade de estabelecer nos capítulos anteriores da Tese. Quem capturou essas mais-valias? Estudámos a relação que se estabelece entre o Estado e o Mercado, entendido como o conjunto dos promotores, e do sistema financeiro, que actuam na produção de solo urbanizável.

Quem ganhou e quem perdeu? Quais foram os mecanismos de poder utilizados?

Estamos apenas perante um enquadramento legal que atribui à Administração Pública a capacidade para classificar o uso dos solos, e não lhe possibilita os meios para capturar as mais-valias geradas, ou existem outros mecanismos?

Estudámos a importância do papel desempenhado pelos condomínios privados, no período entre 2000 e o eclodir da crise do imobiliário. No mesmo período estudámos a evolução das taxas municipais e das receitas com a TMU. Trabalhando sobre o

caso de Alcochete analisámos a relação existente entre a Política de Solos (PS) e a Política de Habitação (PH) – cujo âmbito é claramente nacional - e de que forma essa relação condicionou/determinou o desenvolvimento urbano nas últimas décadas. Qual é o papel desempenhado pelo controlo público das mais-valias urbanísticas na articulação entre PS e PH, tendo em atenção os seguintes aspectos:

- a) Importância do controlo público das mais-valias no financiamento das infraestruturas e dos equipamentos colectivos necessárias ao desenvolvimento urbano?
- b) Importância do controlo público das mais-valias no financiamento de uma Política de Habitação que dê resposta a todos os segmentos da procura?
- c) Importância do controlo público das mais-valias para assegurar um desenvolvimento urbano equilibrado e inclusivo.

Em função da realidade investigada pretendemos reflectir sobre se este desenvolvimento é desejável. Aproximamo-nos aqui da concepção original de Aristóteles, no sentido da sua definição original de *Phronesis*, enquanto reflexão capaz de fundamentar a “action with regard to things that are good or bad for man”²⁴⁰(Flyvberg, 2012,p.108).

Com base na problematização das práticas sociais associadas ao desenvolvimento urbano não nos basta concluir que o desenvolvimento não é o desejável. Propomo-nos apresentar propostas para melhorar as situações que detectámos. Como refere Flyvberg (2012)

“(...) as planners, we constructively design proposals for improvements to what we problematize. Thus, we are not satisfied with only writing the *wirkliche Historie* of what we study and with problematizing it, although we see problematization and critique as the most important drivers of progress,
“²⁴¹(p.109)

Essa reflexão vai-nos permitir compreender se podemos promover alterações que permitam obter um melhor resultado e, sobretudo, saber quais as alterações a concretizar.

²⁴⁰ “ a acção relacionada com coisas que são boas ou más para o homem.” TdP

²⁴¹ “Como planeadores nós construtivamente elaboramos propostas para melhorar aquilo que problematizámos. Assim nós não estamos satisfeitos apenas com a escrita da História Real daquilo que estudámos e problematizámos, apesar de considerarmos a problematização e a crítica como os mais importantes condutores do progresso.” TP.

Que mecanismos de poder deverão ser corrigidos, que relações de poder deverão ser alteradas? Devemos reforçar a autonomia do poder local ou defender uma maior centralização? O problema é mais de carácter legislativo, mais centrado na gestão urbanística, ou ambos os domínios carecem de intervenção?

6.2 – BREVE CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA DE ALCOCHETE

O concelho de Alcochete tem uma localização geográfica privilegiada no estuário do Tejo. A presença humana²⁴² remonta, pelos vestígios arqueológicos encontrados, ao Paleolítico, existindo inúmeros indícios de uma ocupação mais intensa e continuada a partir do ano 850 a.C., entre os séculos I e VIII, pelos romanos, através da existência de um povoamento, de um conjunto significativo de fornos e de uma necrópole.

Posteriormente, entre os séculos VIII e XII, a ocupação foi feita pelos árabes, com a integração do território de Alcochete numa região de domínio muçulmano que se estendia do estuário do Tejo até ao estuário do Sado. Após a Reconquista Cristã, no século XII, D. Afonso Henriques conquista a praça de Alcochete, tendo, em 1224, D. Sancho II doado a Póvoa de Alcochete à Ordem de Santiago, que passou assim a integrar a área de “Riba Tejo”.

Em 1249 foi criada a paróquia de Nossa Senhora da Sabonha que incluía as Povoas de Aldeia Galega (actual Montijo) e Alcochete, e que se estendia até ao termo de Alhos Vedros (vila actualmente integrada no concelho da Moita).

O desenvolvimento do concelho e a sua estruturação urbana, só se terá iniciado no período posterior à Idade Média, no final do século XIV. Por essa altura, durante os séculos XIV e XV, a corte Real Portuguesa, particularmente os Reis D. João I e D. João II, elegeram Alcochete com estância de repouso. Uma nobreza rural com terrenos na sede do concelho iniciou a construção de um conjunto de solares na envolvente do núcleo antigo, cujas cercas iriam marcar a forma da malha urbana. Alcochete foi o local de nascimento, em 1469, de D.Manuel I, futuro Rei de Portugal.

Foi D. Manuel que mais tarde, em 1515, concedeu a Carta de Foral a Alcochete, facto que, conjuntamente com a sua protecção, veio a contribuir, decisivamente,

²⁴² Para elaborar esta parte da tese socorremo-nos de um conjunto de documentos oficiais sobre Alcochete, disponibilizados pelo Município.

para o surto de desenvolvimento que Alcochete conheceu durante o século XVI, em plena época dos Descobrimentos. Data desse período a realização de grandes obras como a da Igreja Matriz, o retábulo da Igreja da Misericórdia, a construção da Capela de Nossa Senhora da Vida e a Construção do Convento de S. Francisco.

A história do lugar onde actualmente se situa a freguesia de S.Francisco ficou muito marcada pela autorização concedida em 1571 aos frades da Ordem de S.Francisco, para aí se instalarem. Do mesmo modo em 1834, a extinção das ordens religiosas, determinou que o Convento local tivesse sido demolido salvando-se o pórtico principal que é hoje um imóvel de Valor Concelhio.

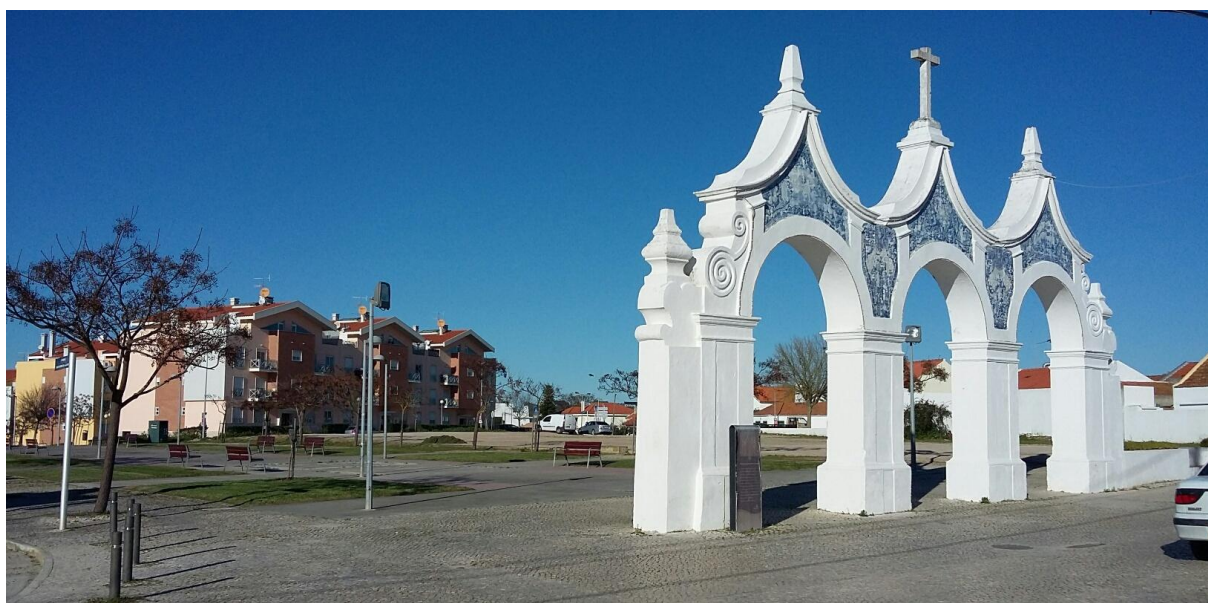


Imagem 13 – Pórtico do Convento de S.Francisco

Todos os historiadores que se debruçam sobre a história do Samouco salientam a importância da relação com o Tejo e com as actividades piscatórias e salineira, além da tradicional actividade agrícola.

A relação do Samouco com o grande mercado de Lisboa, para onde eram escoados os produtos alimentares, o peixe e o sal, fazia-se através do Tejo. Refere-se o século XVII como um período marcante dessa relação e um período decisivo para a consolidação de um núcleo urbano no Samouco.

Alcochete é um concelho predominantemente rural que está situado entre os concelhos do Montijo, de Palmela e de Benavente. O concelho é composto por três freguesias: Alcochete, sede do concelho, Samouco e S.Francisco. A área do

concelho é de 94 km², com uma população de 17565 habitantes, de acordo com os resultados dos Censos de 2011.



Imagem 14 – Carta Administrativa do Concelho de Alcochete

FONTE: CM ALCOCHETE

6.2.1 – BREVE SÍNTESE DA EVOLUÇÃO URBANA DE ALCOCHETE

O núcleo urbano de Alcochete é de origem medieval. Os historiadores registam a importância da Praça Pública na organização do espaço urbano. Em volta desta Praça, ainda existente, organizaram-se um conjunto de quarteirões de formato irregular. A construção de um conjunto de solares pela nobreza de então vai marcar a expansão quinhentista e seiscentista. As cercas desses solares marcaram o traçado das futuras ruas.

A expansão novecentista vai justapor uma nova área urbana envolvente ao Largo de S. João e à Igreja Matriz limitada pelo rio e pelo Largo da Feira. Uma característica que se destaca da malha urbana construída ao longo de séculos é a forte presença dos largos. É neste sentido que a referência seguinte feita pelo Arq. Nunes de Almeida, no Relatório ao Plano Geral de Urbanização de Alcochete de 1982, deve ser lida.

“ (...) O centro antigo de Alcochete cuja formação remonta ao século XII/XIII, com características de malha irregular, medieval, em que as edificações se organizam numa estrutura sinuosa e labiríntica, surge como um núcleo estável e consolidado até ao século XVIII. (...) É neste contexto que a Vila regista um lento crescimento demográfico que dos 184 habitantes no ano de 1527 passa a 400 no ano de 1718, expandindo-se entre os limites físicos que constituem a praia a Poente, as arribas a Norte, e as quintas envolventes por Nascente e Sul, e entre as quais a estrutura das ruas irradia de um ponto central localizado na Praça, actualmente da República, e relacionando-a a um primeiro nível com os espaços de transição periféricos, Rossio e antigo Cais, Largo de S.João, Largo do Chafariz e a um segundo nível com o território e os povoados da Aldeia Galega, S.Francisco, Samouco, Atalaia e Valbom. Ao súbito crescimento demográfico verificado na vila entre 1720 e 1820 que aumenta a sua população para 2250 habitantes, não será estranho o elevadíssimo valor que o sal alcança nos mercados (...) a libertação de solos para a agricultura e o incremento da extracção de madeira e matos para a produção de lenha, carvão e cal (...)”²⁴³

No concelho de Alcochete os registos existentes sobre a evolução dos aglomerados urbanos conduzem-nos a 1936²⁴⁴. É dessa data que existe cartografia que nos permite identificar os aglomerados urbanos existentes no concelho e a sua distribuição pelas diferentes freguesias. Ocorreu depois um período de crescimento urbano gradual que se estendeu até 1962. Nesse período verificou-se uma expansão do núcleo histórico da freguesia de Alcochete sem que tenha ocorrido uma grande dispersão urbana. O crescimento fez-se através de um conjunto de operações de loteamento isoladas, que deram origem a ocupações urbanas dispersas pelo espaço rural.



Imagem 15 – Eixo principal da mobilidade e acessibilidade de S.Francisco

²⁴³ In Relatório 1 do Plano Geral de Urbanização do ano de 1982, da autoria do Arquitecto Nunes de Almeida. Citado no Plano de Pormenor da Zona Envolvente do Quartel da Guarda Nacional Republicana. Consultado na CM Alcochete em 10.2015.

²⁴⁴ Ver a Imagem 17, p.244, elaborada pela Parque Expo para a Zona de Intervenção do Estudo realizado para o concelho

No caso de S.Francisco o desenvolvimento urbano faz-se a par e passo com o da sede do concelho. Inicialmente na primeira metade do século XX ele faz-se ao longo da EN 119 que faz a ligação à sede do concelho. Esta EN atravessa S.Francisco como se pode ver na imagem anterior.

A situação é diferente quando se trata da freguesia do Samouco. A relação fundamental para o seu desenvolvimento estabeleceu-se com Lisboa e fazia-se através do Tejo. Refere-se o século XVII como um período marcante dessa relação, e um período decisivo para a consolidação de um núcleo urbano no Samouco. No século XIX o aglomerado era constituído por um conjunto de pequenos quarteirões que rodeavam o espaço público que constitui a actual Praça da República. Essa Praça era então designada por Rua da Praia e estabelecia uma relação com a estrada de acesso ao cais, peça fundamental na vida da comunidade.

O núcleo original, que se consolida no início do século XX – salientado na imagem seguinte – ainda hoje é perfeitamente visível na estrutura da vila. É em seu redor que, por pequenas e sucessivas ampliações, Samouco cresce até à sua configuração actual.



Imagem16 –Ortofotomapa do núcleo original do Samouco

Este núcleo original está enquadrado pela Praça da República, pela Praça José Coelho e pelo Largo 25 de Abril. Na estrutura urbana do Samouco assume uma grande importância a existência de Praças e de Largos.

As Praças, como a da República e José Coelho, são praças cujo “genótipo” é relacional, o caso da primeira que celebra a Igreja do Samouco, e estrutural, caso da

segunda, com o seu carácter longitudinal, organizando e articulando as diferentes estruturas da malha urbana.

Em 1960 a construção da primeira ponte sobre o rio Tejo não se traduziu numa alteração do padrão de procura de solo urbano no concelho de Alcochete, consequência da posição fortemente excêntrica do concelho relativamente a essa infraestrutura. A população de Alcochete, como de outros concelhos vizinhos, manteve-se praticamente inalterada nos anos que se seguiram à construção da ponte.

O terceiro período de expansão vai de 1962 a 1991 e caracteriza-se por uma maior dispersão com ênfase nas freguesias de Samouco e de Alcochete. Trata-se, no entanto, de um período de crescimento muito moderado. Neste período S.Francisco sofreu uma evolução marcada por operações urbanísticas dispersas e de pouca importância.

O último período cartografado é o período que vai de 1991 a 2008. No início da década de 90, com o anúncio da construção da Ponte Vasco da Gama, a situação alterou-se. Alcochete adquire uma maior centralidade na Área Metropolitana de Lisboa, atraindo o investimento privado para o concelho. Este investimento foi sobretudo canalizado para a construção de habitações novas. Nos vinte anos que se seguiram a estrutura do povoamento da freguesia sofreu alterações significativas.

S.Francisco sofreu igualmente uma grande evolução com a construção da nova ponte. Entre 2001 e 2011 verificou-se uma quase duplicação da população. O aumento verificado foi de 94% do total de residentes sendo o aglomerado urbano do concelho que mais cresceu, em percentagem, durante essa década.

A história do desenvolvimento urbano do Samouco, no passado recente, não é diferente, nas suas origens e nos métodos seguidos, da história do resto do concelho. Samouco tem, no entanto, uma particularidade: trata-se do mais compacto aglomerado urbano de Alcochete, aquele que melhor preservou as suas características morfológicas e tipológicas originais.

Neste período acentuaram-se no território de Alcochete os sinais que, com maior ou menor intensidade, caracterizaram o desenvolvimento de toda a área metropolitana

durante este período histórico²⁴⁵. Estamos a referir-nos a um alargamento muito acentuado dos perímetros urbanos e a uma acentuada fragmentação e dispersão dos aglomerados.

Alcochete tem um conjunto de nove Planos de Pormenor (PP) eficazes e três concluídos que aguardam publicação em DR. Estão em fase de elaboração seis PP sendo que um deles se refere a uma Área Urbana de Génese Ilegal. Para o concelho de Alcochete não foi elaborado nenhum Plano de Urbanização (PU).

A maioria dos PP incide sobre o território da freguesia de Alcochete e apenas dois, ambos eficazes, se localizam na freguesia de Samouco. A freguesia de S.Francisco não tem nenhum eficaz ou em fase de elaboração. A tabela seguinte resume a situação existente.

TABELA III – SITUAÇÃO DOS PLANOS DE PORMENOR POR FREGUESIA			
FREGUESIAS	PLANOS DE PORMENOR		
	Eficazes	A Aguardar Publicação	Em Curso
ALCOCHETE	7	3	5+1*
S. FRANCISCO	-	-	
SAMOUCO	2	-	-

FONTE: CMALCOCHETE. ELABORADO PELO PRÓPRIO

Alcochete integra a Área Metropolitana de Lisboa, situando-se na sua parte Sul e fazendo parte do distrito de Setúbal. Tem uma importante frente ribeirinha a confrontar com o rio Tejo tendo uma parte significativa do seu território integrado na Reserva Natural do Estuário do Tejo. Trata-se do mais pequeno concelho da AML-Sul e de um dos mais acentuadamente rurais juntamente com o Montijo.

A Área Metropolitana de Lisboa é um vasto território separado pelo estuário do Tejo entre as partes Norte e Sul. Neste território, que representa apenas 3,3% da superfície do território nacional, residiam em 2011, 2.815.851 habitantes o equivalente a 26,7% da população portuguesa.

²⁴⁵ Ver a este propósito o Capítulo V da Tese, em particular a secção 5.6.1.1. – Dinâmica populacional e da urbanização. P.163 e seguintes.

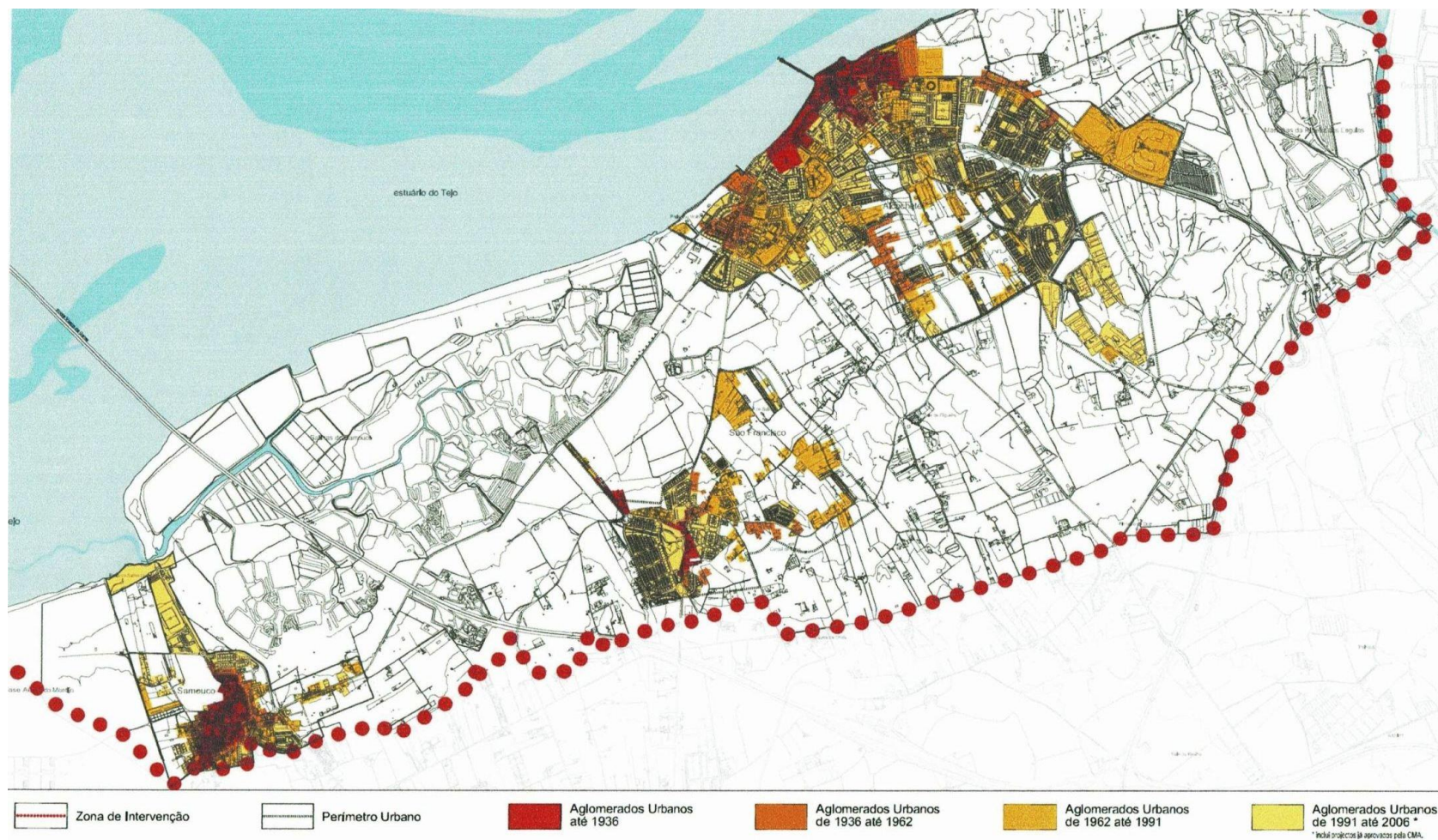


Imagem 17 – Evolução dos Aglomerados urbanos do Concelho de Alcochete

FONTE: PARQUE EXPO - CM ALCOCHETE

O século passado ficou marcado pela construção de grandes infraestruturas que reforçaram a ligação entre as margens norte e sul da AML e que determinaram uma alteração do padrão de ocupação dos respectivos territórios. Instalou-se um padrão de urbanização que se caracterizou por uma infraestruturação descontínua e pelo carácter inacabado das redes públicas com destaque para a rede viária municipal.

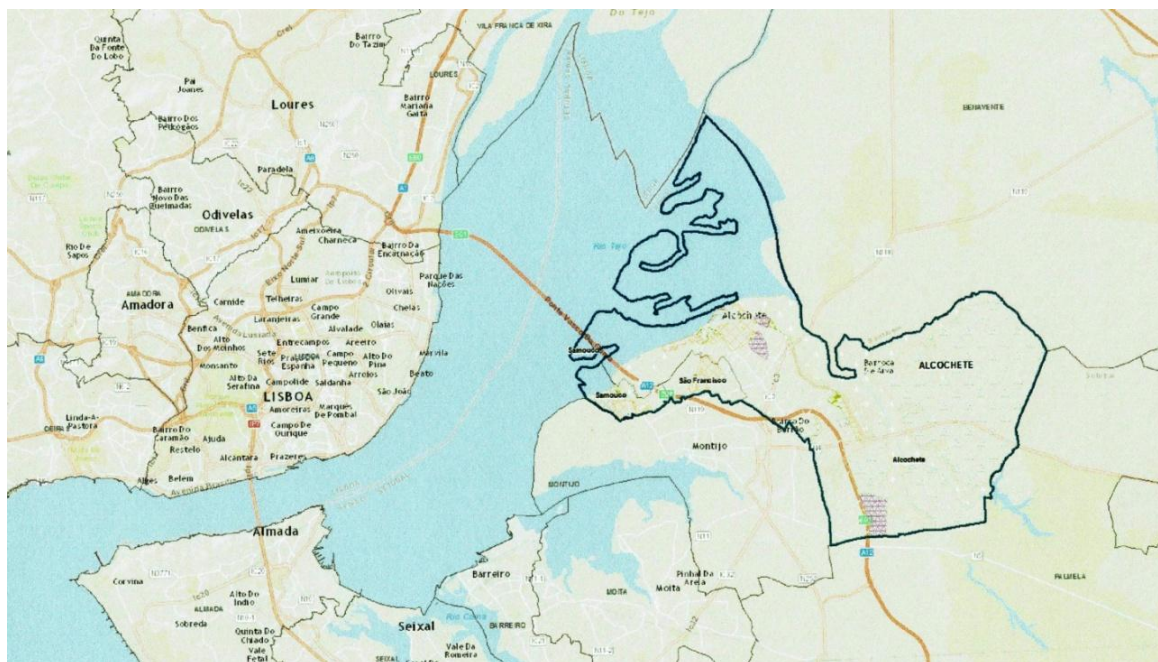


Imagem 18 – Alcochete no Estuário do Tejo

FONTE: CM ALCOCHETE

O desenvolvimento de Alcochete foi muito influenciado pela construção da Ponte Vasco da Gama, cuja construção determinou um aumento da procura de terrenos no concelho de Alcochete e no concelho vizinho do Montijo.

As recomendações que o PROT fazia relativamente à necessidade de existir uma intervenção pública nos mercados de solos e imobiliário em defesa do interesse público, tinham, numa primeira fase, uma preocupação com a área de influência da Ponte Vasco da Gama. No entanto, quando o PROT foi aprovado em 2002, já os impactos dessa infraestrutura no mercado de solos tinha causado um conjunto enorme de problemas. A análise da evolução da edificação, quer do ponto de vista das tipologias adoptadas quer da sua especialização, no concelho de Alcochete, mostra bem essa influência.

Com a aprovação do PNPOT em 2005 o Governo chamou a atenção para a necessidade de articular as POT com a PS e a PH. Adquiriu particular destaque a

necessidade, referida no documento, de combater a crescente segregação espacial das populações. Algumas Câmaras avançaram na elaboração de Planos Locais de Habitação, como aconteceu com Lisboa e mais recentemente com Alcochete²⁴⁶, mas o enquadramento legal dessas iniciativas continuou por fazer. Estamos no domínio da “livre iniciativa”, que não parece ser o caminho defensável quando se trata de políticas públicas, com reflexos em objectivos estratégicos de coesão e solidariedade social.

Em 2008 o Governo tomou a decisão de construir o Novo Aeroporto de Lisboa em Alcochete e não na Ota. Esta importante deliberação determinou que fosse iniciada uma revisão do PROT-AML e uma comparação dos objectivos do Modelo Territorial

“ (...) A necessidade de proceder à revisão do PROTAML de 2002 resulta da decisão de localizar o Novo Aeroporto de Lisboa (NAL) no Campo de Tiro de Alcochete (...) uma comparação dos objectivos expressos no MODELO TERRITORIAL consagrado na versão de 2002 do PROTAML, com a evolução observada de 1995 a 2007 no que respeita aos padrões de ocupação do território nas Unidades Territoriais definidas, de forma a poder identificar as unidades em que essa evolução se tem vindo a fazer de forma mais conflitual com a Visão Estratégica.”²⁴⁷

Os reflexos destas decisões em Alcochete foram decisivos. **Estamos perante um concelho chave para percebermos a eficácia de Instrumentos como o PROT, em particular a forma como o Modelo Territorial Proposto sobrevive à relação de poderes que o Estado e o Mercado estabelecem em torno do território.** A decisão do Governo de construir o novo aeroporto em Alcochete determinou não apenas a necessidade de rever o PROTAML, mas também obrigou a que, em Janeiro de 2006, a Câmara Municipal de Alcochete tenha decidido avançar com a revisão do seu Plano Director Municipal.

6.3 – ANÁLISE DA EXPANSÃO URBANA

O PDM de Alcochete procedeu a uma importante revisão dos perímetros urbanos das freguesias com o aumento dos espaços urbanizáveis de expansão. O século passado, particularmente a sua segunda metade, ficou marcado por um conjunto de acontecimentos e realizações que determinaram uma transformação profunda na AML.

²⁴⁶ Sobre Alcochete viemos a descobrir ao longo da investigação que as notícias sobre a elaboração do PLH eram francamente exageradas.

²⁴⁷ In PROTAML - Cenários de Desenvolvimento para a Área Metropolitana de Lisboa no Horizonte 2020. Março de 2009. P.3.

Que acontecimentos foram esses?

Em primeiro lugar os importantes acontecimentos de carácter político que ocorreram nos últimos trinta anos do século. O 25 de Abril, com o fim da ditadura, a instauração da democracia e a consequente descolonização, foi o acontecimento mais marcante na história recente do País. Este momento histórico ficou marcado pelo regresso de centenas de milhares de portugueses que viviam nas ex-colónias, os chamados “Retornados”, que se concentraram sobretudo nas Áreas Metropolitanas.

Posteriormente, numa segunda fase, a adesão à União Europeia e à moeda única, veio mudar, de forma radical, os padrões de desenvolvimento do País.

O binómio Democratização - Integração Europeia foi, do nosso ponto de vista, a principal causa estruturante das alterações verificadas no País, as quais se reflectiram nas Áreas Metropolitanas, com destaque para a AML. Foi este vasto e complexo conjunto de condições políticas que possibilitou todas as restantes transformações materializadas na AML. A pressão que Lisboa, enquanto capital europeia, sofreu no sentido da integração nas grandes redes europeias de infraestruturas e de serviços, atraiu para a AML um vasto conjunto de recursos humanos e de capital. Essa atracção determinou uma profunda alteração na estrutura das relações metropolitanas. Este efeito de concentração deveria ter sido, de alguma forma, atenuado com o recurso aos fundos de coesão, cujo objectivo visava diminuir as desigualdades regionais, sobretudo depois de em 1999 a EU ter aprovado o EDEC²⁴⁸ em Potsdam.

No entanto, verifica-se que as Áreas Metropolitanas, ao longo dos sucessivos Quadros Comunitários de Apoio, mantiveram uma capacidade de atracção dos fundos de coesão, quer pela existência de importantes desigualdades no interior desses territórios que interessava atenuar, quer porque o seu poder político e as capacidades técnicas aí instaladas permitiram, mais facilmente, capturar esses financiamentos.

Dito isto, não se pode ignorar a importância que teve a construção de infraestruturas para a concretização no território das profundas alterações que se verificaram.

²⁴⁸ Esquema de Desenvolvimento do espaço Comunitário, aprovado em Potsdam, em Maio de 1999, no conselho informal de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território.

Sobretudo a sua influência para a determinação do padrão espacial de concretização dessas alterações.

O caso mais paradigmático foi a construção das duas pontes sobre o Tejo, grandes infraestruturas que reforçaram a ligação entre as margens Norte e Sul da AML. A primeira, cuja construção se concretizou ainda durante a parte final do Estado Novo, foi a ponte 25 de Abril, inaugurada em Agosto de 1966. Seguiu-se, trinta anos depois, a ponte Vasco da Gama, inaugurada em Maio de 1998. Estas infraestruturas, cuja construção influenciou directamente o desenvolvimento da AML, em particular da AML Sul, foram construídas no período temporal que a nossa investigação abrange (1960-2015).

Nesse período, já na sua fase democrática, o padrão de acesso à habitação através dos mecanismos do mercado consolidou-se. O acesso através do arrendamento ou da habitação social, de iniciativa cooperativa ou municipal, regrediram para níveis muito pouco significativos depois de um período de alguma prosperidade, muito associada ao aparecimento do poder local democrático. Este facto foi acompanhado por uma subida contínua dos preços do imobiliário com reflexo sobretudo nas grandes cidades e nas melhores localizações.

A resposta, visível no território metropolitano, foi o aumento contínuo da oferta de solos urbanizados e o consequente crescimento dos perímetros urbanos. A cada vez mais extensa e mais rápida passagem dos solos rústicos a solos urbanos foi o mecanismo que permitiu essa alteração. A elaboração do PDM de Alcochete, e a sua aprovação em 1997, não podia deixar de reflectir essas dinâmicas cuja influência se fazia sentir em todo o País e não apenas na AML.

Alcochete foi o concelho que mais veio a crescer em percentagem da população ao longo do período entre 1991 e 2011. Os autarcas terão sabido antecipar as tendências que iriam marcar a evolução da população na AML Sul. Seria inevitável que, tendo o Governo decidido construir a Ponte Vasco da Gama em 1991, tendo a construção sido iniciada em 1995, a entrada em vigor do PDM tenha coincidido com a inauguração da Ponte. Mas, apesar de terem antecipado a influência da construção dessa importante infraestrutura, com capacidade para alterar o padrão de acessibilidade entre as duas margens do Tejo, não se livraram do pecado do

excesso. O crescimento de Alcochete ficou muito distante dos mais de 200%²⁴⁹ de aumento da população que as áreas afectas à expansão urbana permitiam. Alcochete é um caso paradigmático desse desenvolvimento simultaneamente extensivo, descontínuo e antiquado que caracterizou o desenvolvimento urbano no período em análise.

Se atendermos apenas à evolução da população do concelho de Alcochete ao longo do período abrangido pela nossa investigação o que é que verificamos? A análise da tabela seguinte permite-nos verificar que população do concelho cresceu apenas 9,6% entre 1960 e 1991, num período temporal de trinta anos.

TABELA IV -EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO DE ALCOCHETE ENTRE 1960 E 2011

ANO	1960	1970	1981	1991	2001	2011
ALCOCHETE	9270	10408	11246	10169	13010	17569
Alcochete	7447	8180	8894	7064	9094	12246
Samouco	1823	2228	2352	2144	2788	3130
S.Francisco	-	-	-	967	1128	2189

FONTE: INE-.CENSOS. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO.

No vinte anos seguintes verificou-se um aumento populacional de 72,3%, um dos mais elevados de toda a AML e do País, mesmo assim, muito longe das expectativas que estavam presente no momento em que foi aprovado o PDM.

O percurso efectuado por Alcochete, e pela AML no seu conjunto, conduziu-nos, como iremos demonstrar através dos resultados da investigação realizada no concelho, a um tipo de aglomeração urbana caracterizada pelo enfraquecimento da coesão territorial. Uma aglomeração urbana que investe na criação de novos espaços urbanizáveis, muitas vezes atomizados, isolados no meio do território, e em novas edificações, e desiste de recuperar as zonas urbanas consolidadas e os centros históricos.

A lógica do modelo de desenvolvimento baseado na ampliação dos perímetros urbanos e na oferta crescente de solo urbanizável, destinada a seduzir o

²⁴⁹ Ver a este propósito a Imagem 5 na p 167 da Tese.

investimento, foi seguida transversalmente por todas as forças políticas e constituiu-se como uma tendência estruturante das mudanças profundas no território nacional.

Este padrão de comportamento manteve-se inalterado desde a adesão ao Euro até 2008. Com a eclosão da crise do imobiliário, provocada pela crise do subprime a nível internacional, este cenário de investimento crescente no imobiliário, acompanhado pela crescente subida dos seus preços, entrou em colapso, gerando uma crise económica a nível global.

Podemos perguntar agora quem ganhou e quem perdeu, e através de que relações de poder? Não seremos capazes de responder a esta questão fundamental sem analisarmos a forma como a geração de mais-valias se concretizou no concelho de Alcochete no período em análise.

EVOLUÇÃO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO CONCELHO DE ALCOCHETE							
FACTOS POLITICOS, EVOLUÇÃO DO PODER AUTÁRQUICO.							
INFRAESTRUTURAS REGIONAIS, EVOLUÇÃO DA URBANIZAÇÃO E DO NUMERO DE HABITANTES							
		FACTOS POLÍTICOS		PODER AUTÁRQUICO	GRANDES INFRAESTRUTURAS	APROVAÇÃO IGT'S	Nº HABIT, PREVISTO
Décadas	Anos	DATAS HISTÓRICAS	URBANISMO				POPULAÇÃO-CENSOS
	1966				INAUGURAÇÃO PONTE 25 DE ABRIL		
	1967						
	1968-69						
1970	1970						10408
	1971						
	1972-3						
	1974	25 DE ABRIL					
	1975-6			PS			
	1977						
	1978						
	1979						
1980	1980			CDU			
	1981						11246
	1982						
	1983						
	1984			CDU			
	1985						
	1986	ADESÃO UNIÃO EUROPEIA					
	1987						
	1988			CDU			
1990	1989-90						
	1991			PCP	DECISÃO CONSTRUIR PONTE VASCO DA GAMA (PVG)	PLANO DE PORMENOR DA QUINTA DA PRAIA	10169
	1992						
	1993						
	1994						
	1995			PCP	ARRANQUE DA CONSTRUÇÃO PVG		
	1996						
	1997		RATIFICADO O PLANO DIRECTOR MUNICIPAL			PP ZONA ENVOLVENTE DO QUARTEL GNR + PP QUINTA DOS FLAMINGOS	1386 hab
	1998		LEI 48/98		INAUGURAÇÃO PVG		
	1999	ADESÃO AO EURO	D.L. 380/99	PCP			
2000	2000		PNDES			PP QUINTA DOS BARRIS	1700 hab
	2001					PP QUEBRADA SUL + PP QUEBRADA NORTE	1451 hab
	2002		PROTAML	PS		PP TERRA NOVA SAMOUCO	2250 hab.
	2003						
	2004						
	2005						
	2006						
	2007		APROVAÇÃO DO PNPOT	PCP			
	2008				DECISÃO CONSTRUIR NOVO AEROPORTO LISBOA (NAL)		
	2009					PP CANTO DO PINHEIRO	
2010	2010						
	2011			PCP	DECISÃO DE SUSPENDER CONSTRUÇÃO NAL		17569
	2012-3						
	2014						
	2015						

QUADRO XXX - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO DE ALCOCHETE E CONDICIONANTES- 1960-2015

6.3.1 –AS MAIS-VALIAS EM ALCOCHETE

A aprovação do PDM, em Agosto de 1997, determinou a expansão dos perímetros urbanos de todas as freguesias, consequência da desanexação de importantes áreas do território municipal que integravam as Reservas Nacionais.

Importa para o nosso trabalho calcular o montante das mais-valias simples²⁵⁰ geradas pela aprovação do PDM. Essas mais-valias são geradas, neste caso, pela reclassificação do uso do solo que passa a integrar o perímetro urbano do concelho.

Vamos, com base nos elementos disponíveis no PDM, particularmente a identificação das Áreas identificadas como desafectadas das Reservas Nacionais, efectuar um cálculo das mais-valias associadas a essa desafecção.

Para efectuar esse cálculo temos que determinar qual o destino que a esses solos foi dado. Sabendo que a sua maioria foi reclassificada, passando de integrantes da REN para Espaços Urbanizáveis de Expansão, temos que analisar de uma forma mais detalhada as particularidades do novo uso.

A opacidade que caracteriza os mercados imobiliários (Renard, 1993,1998, 2012, Amaral, 2011), particularmente no caso português, impede-nos de ter valores oficiais com base nos quais seria imediato o cálculo das mais-valias geradas. Isso é o que acontece em países, como a Dinamarca, em que há uma grande interligação entre a Administração Fiscal e a Administração Urbanística.

Apesar dos progressos introduzidos com a reforma da tributação do património – em particular com a substituição da Contribuição Predial pelo IMI - tem-se privilegiado mais a eficácia da cobrança de impostos do que a justiça do sistema de gestão do território.

Optámos por trabalhar com valores que resultam do nosso conhecimento do mercado e dos contactos estabelecidos durante o trabalho de campo com os operadores envolvidos. Tivemos ainda em consideração a investigação que efectuámos sobre os preços do imobiliário e a sua relação com o sistema de

²⁵⁰ O conceito de mais-valia aqui utilizado é o que está amplamente descrito no corpo da Tese. Ver CAP III – A REGULAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO. Cap. 3.3 – As Mais Valias Urbanísticas. P. 96 e seguintes.

planeamento e gestão territorial²⁵¹. Os construtores de edifícios quando adquirem os lotes urbanizados pagam²⁵² a totalidade da mais-valia que resultou da passagem de solo rústico para solo urbano. Há valores de referência que os construtores estão dispostos a pagar pelo solo, em função da tipologia do fogo a construir e do valor de venda expectável (Martin, 1993)²⁵³. O peso do solo no preço final dos produtos imobiliários (Massé, 1993), aumentou significativa e ininterruptamente até à crise de 2008.

No Cap. 5.7.2 da Tese – página 181 e seguintes – procedemos ao cálculo da mais-valia simples que é gerada pela classificação do uso do solo. Não interessa para este efeito, pelas razões que explicámos detalhadamente, quem capturou essa mais-valia. Estabelecemos o valor de 300 €/ m² que é o valor utilizado ao longo desta investigação.

Dependendo do momento em que a aquisição dos solos foi feita, ela terá sido capturada por cada um dos diferentes protagonistas. Quer a venda se faça num momento anterior ou posterior à aprovação do Plano, ela é integralmente capturada pelo proprietário do solo no momento em que o planeamento é aprovado. Os construtores de edifícios, quando não associam a função de construtores à de promotores, ficam fora dessa captura.

Não podemos esquecer a intervenção feita no mercado dos solos periféricos pelas instituições financeiras. Essa intervenção destinou-se a controlar a passagem dos solos rústicos para urbanos e a capturar a maioria das mais-valias geradas.

Importa referir que os valores que aqui consideramos reflectem a situação concreta de Alcochete e de todos os concelhos com um mercado de habitação com estas características. Com raras excepções, os valores aqui praticados são semelhantes à generalidade dos concelhos da Área Metropolitana de Lisboa.

Em zonas centrais de Lisboa, e nalguns concelhos com um potencial turístico muito relevante como é o caso da designada “zona da Linha”, nomeadamente, Cascais e

²⁵¹Tese de Mestrado com o título “A formação do preço do imobiliário e o sistema de planeamento territorial”. Disponível em <http://bibliotecas.utl.pt/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=277749>

²⁵² Irão reflectir essa mais-valia no preço final dos bens imobiliários.

²⁵³ Esse valor tem como base o conhecimento do valor de venda expectável. Este conhecimento é muito próximo mas está-lhe associado um considerável grau de incerteza. O valor a pagar resulta da conjugação de vários factores: custo de construção, preço do terreno, custos de financiamento e de gestão, margem de lucro pretendida, capacidade de endividamento dos potenciais adquirintes.

Oeiras, ou Sintra, sede do concelho – em que os valores de venda de um T3 ultrapassam os 400 mil euros -, a mais-valia pode ser superior.

Vamos fazer o cálculo das mais-valias separadamente para a REN e para a RAN. Procedemos ao mapeamento dessas mais-valias e à sua rigorosa quantificação tendo em linha de conta os índices de utilização efectivos determinados pelos instrumentos de gestão territorial aprovados.

Estamos, nesta primeira fase, a trabalhar à escala da Planta de Ordenamento do PDM, com a identificação das diferentes classes de uso do solo.

Num momento posterior iremos baixar essa análise para a escala do Plano de Pormenor e da Operação de Loteamento.

A – MAIS-VALIAS ASSOCIADAS À DESAFECTAÇÃO DA REN

No caso da Reserva Ecológica Nacional – REN – foram desanexados 341,86 hectares. De acordo com a Peça Desenhada²⁵⁴ nº 2.2 b – Áreas a Desafectar da Reserva Ecológica Nacional - que integra o PDM, sabemos que 295,17 hectares dessas áreas foram afectas ao uso urbano, constituindo-se como Espaços Urbanizáveis de Expansão.

A Tabela V faz uma listagem dos prédios desanexados, as suas áreas, e o novo uso a que esses solos foram afectados. Para o nosso trabalho interessa-nos apenas as áreas integrantes dos Espaços Urbanizáveis de Expansão (EUE).

Das restantes áreas desafectadas, 33,76 hectares foram para a jurisdição da Administração do Porto de Lisboa. Os restantes espaços foram para áreas de recreio e lazer – 3,21 ha – e para espaços urbanizáveis industriais – 9,71 hectares.

A metodologia seguida para o cálculo da mais-valia gerada pela desanexação da REN foi a seguinte: sobreposemos as áreas desafectadas da REN à Planta do concelho de Alcochete, com a identificação dos Espaços de Uso determinados no PDM.

²⁵⁴ Esta peça desenhada integra o Anexo IV a esta Tese de Doutoramento.

TABELA V -ÁREAS DA REN DESAFECTADAS PARA EUE

Prédio nº ²⁵⁵	Área do Prédio(ha)	NOVO USO
1	174,96	EUE
2	2,48	EUE
3	4,00	EUE
4	89,84	EUE
5	15,26	EUE
6	21,26	EUE
7	21,13	EUE
TOTAL	295,17	EUE

FONTE: PDM ALCOCHETE

Isso permitiu-nos calcular qual a mais-valia gerada, já que conhecemos o índice de utilização do solo para cada espaço de uso. A peça desenhada nº 5.03²⁵⁶ mostra-nos a identificação espacial entre as áreas desafectadas da REN e as áreas de expansão urbana definidas no PDM.

Nas imagens seguintes resumimos a informação para o concelho, e para cada uma das freguesias.

Na imagem 19 mostramos a relação espacial entre as áreas urbanas consolidadas e as áreas de expansão. Na imagem seguinte identificamos espacialmente os prédios desanexados da REN. Na imagem 21 mostramos a sobreposição dos prédios desanexados aos Espaços Urbanizáveis de Expansão.

²⁵⁵ Utilizamos a identificação dos prédios que consta da Peça Desenhada 2.2 b do PDM identificada como “Áreas a Desafectar da Reserva Ecológica Nacional”.

²⁵⁶ Ver Anexo IV a esta Tese.

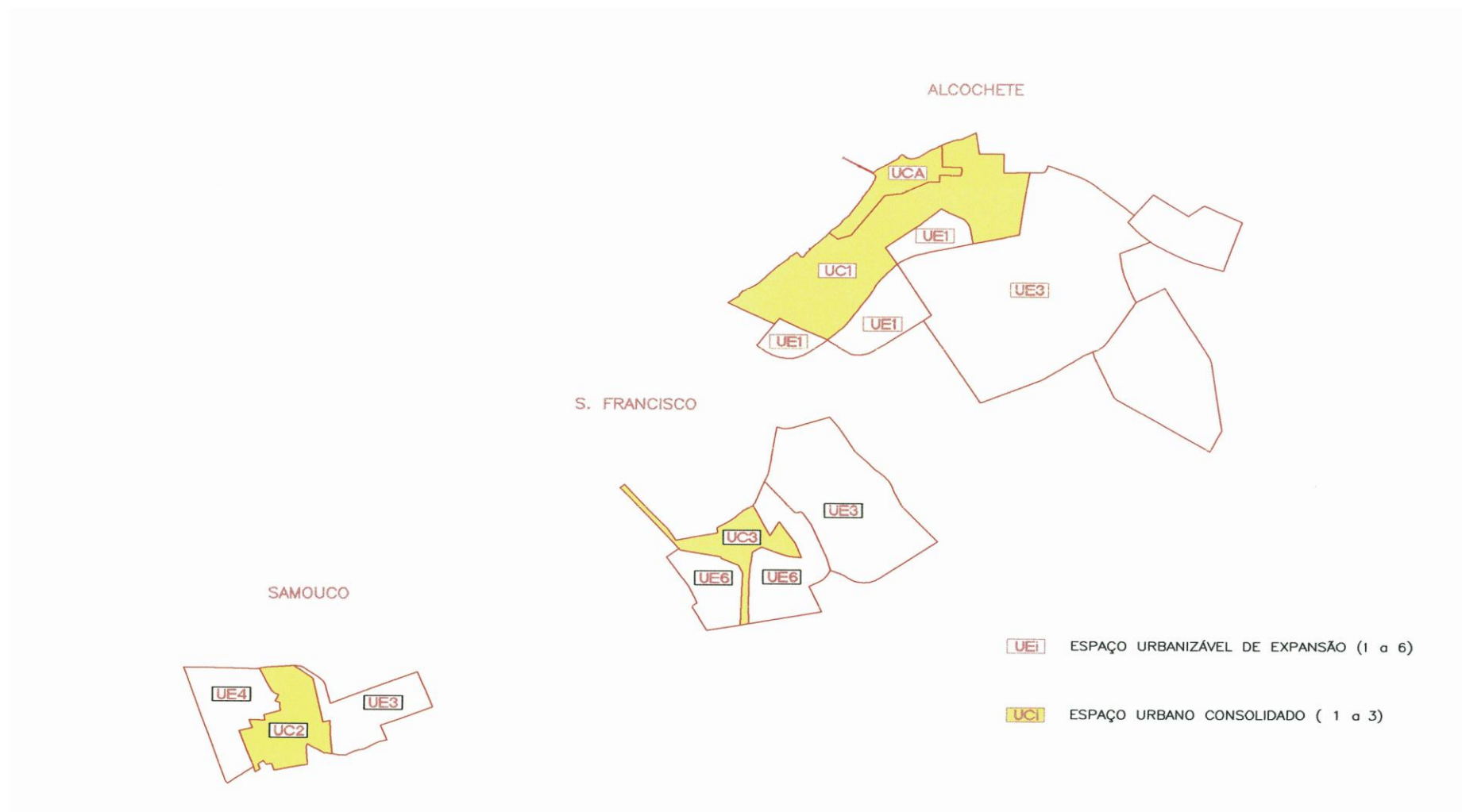


Imagem 19- ZONAS URBANAS CONSOLIDADAS E ESPAÇOS URBANIZÁVEIS DE EXPANSÃO

FONTE: PDM. SIG DA CMALCOCHETE.

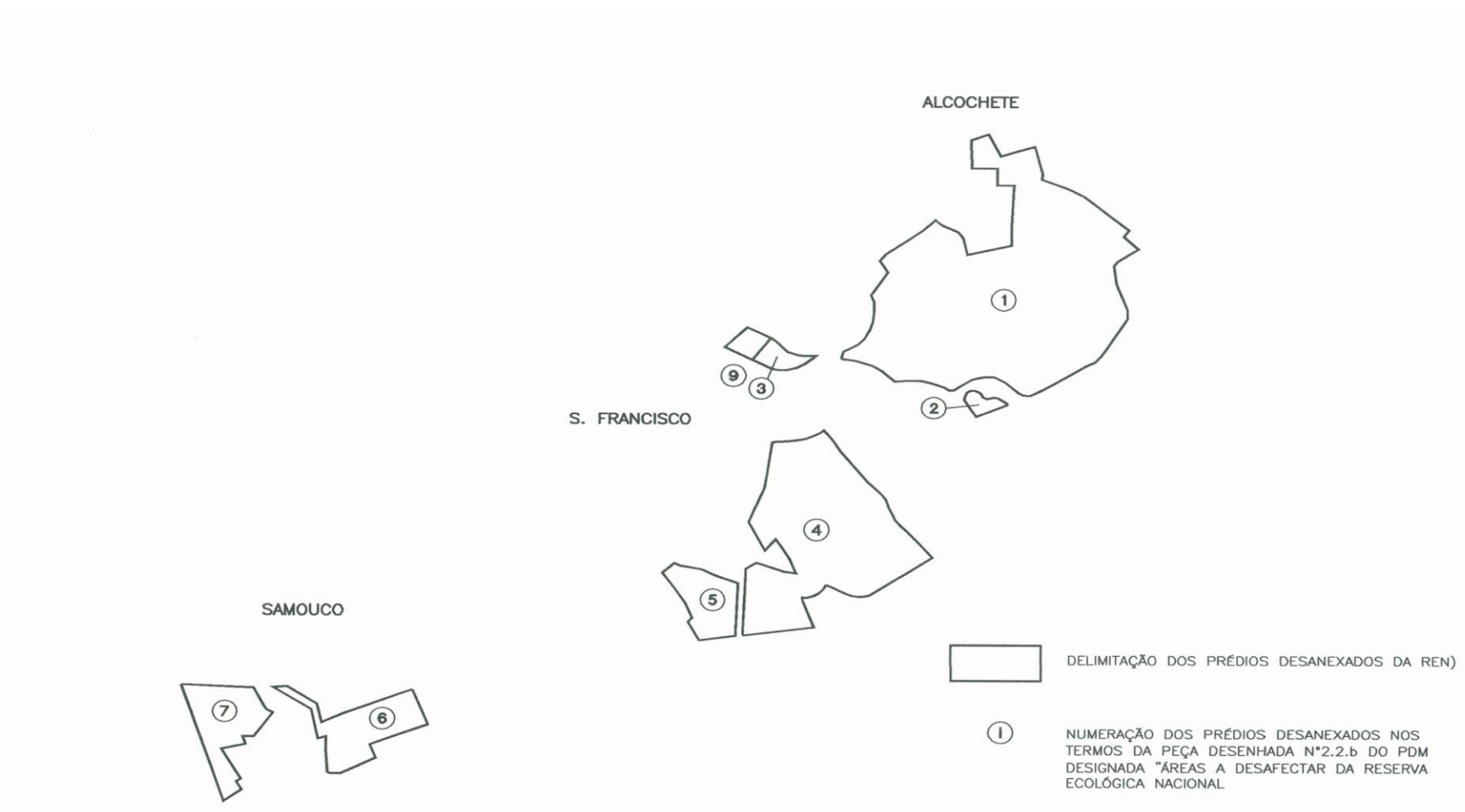


Imagem 20 - AREAS DESANEXADAS DA REN GEOREFERENCIADAS

FONTE: PDM. SIG DA CMALCOCHETE.

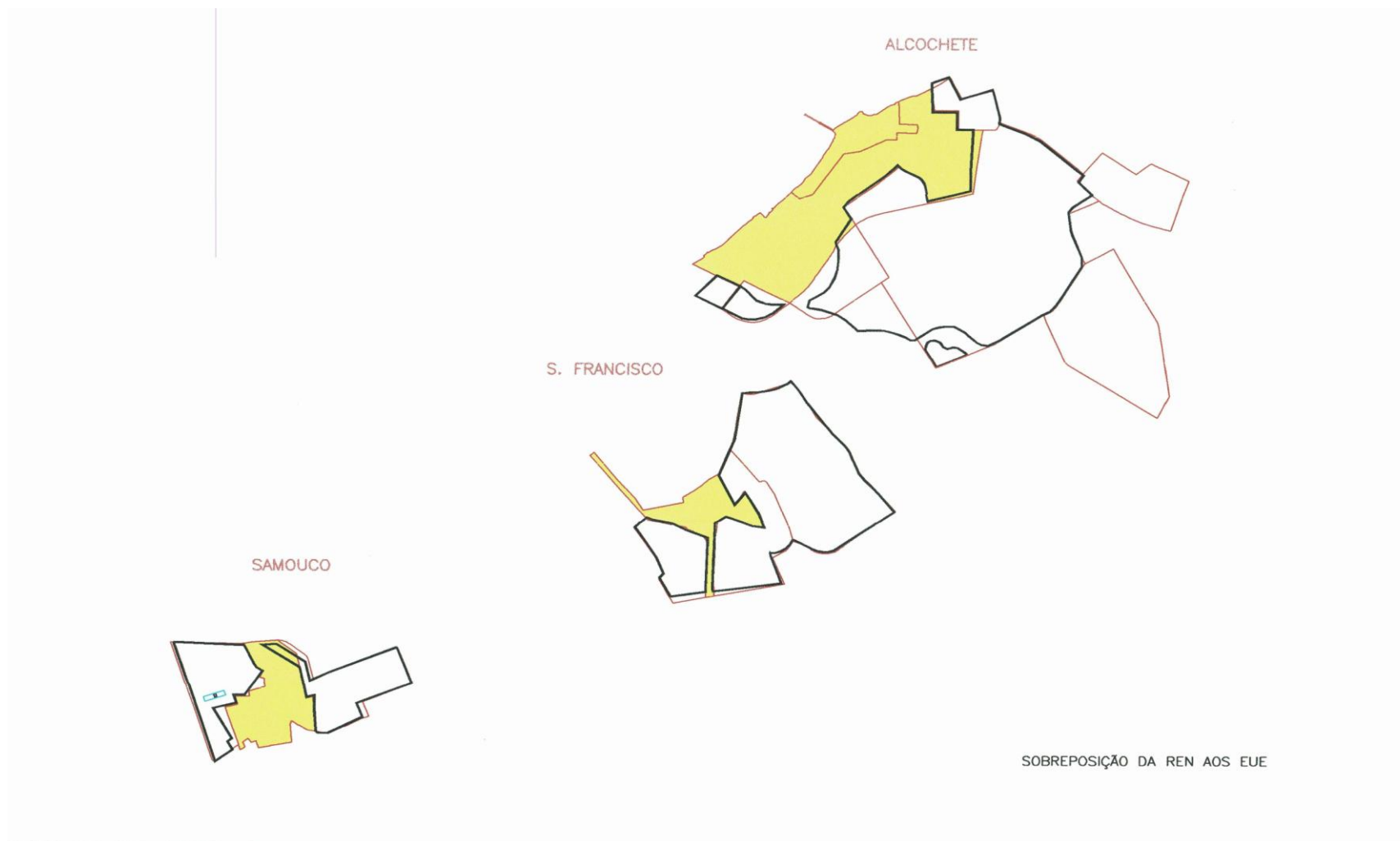


Imagem 21 - **SOBREPOSIÇÃO DAS AREAS DESANEXADAS DA REN ÀS ZONAS URBANAS**

FONTE: PDM. SIG DA CMALCOCHETE. GEOREFERENCIADOS.

Vamos efectuar esta análise para cada uma das freguesias. No caso de **Alcochete** verifica-se – ver peças desenhadas 5, 5.01, 5.02 e 5.03²⁵⁷ - uma coincidência espacial, uma quase completa sobreposição, entre as áreas ocupadas pelos Prédios desanexados da REN e os Espaços Urbanizáveis de Expansão previstos no PDM.

TABELA VI - DESAFECTAÇÃO DA REN - CÁLCULO DAS MAIS-VALIAS POTENCIAIS

FREGUESIA DE ALCOCHETE							
PRÉDIO*	AREA (hect)	NOVO USO (PDM)	AREA (hect)	ÍNDICE DE UTILIZAÇÃO	Area construção (m2)	MAIS-VALIA POR M2 (euros)	MAIS VALIA TOTAL (milhões de euros)
1	174,96	UE3	138,00	0,35	483000,00	300,00	144,90
		UE1	28,70	0,80	229600,00	300,00	68,88
		UE2	9,00	0,80	72000,00	300,00	21,60
2	2,48	UE3	0,00	0,35	0,00	300,00	0,00
3	4,00	UE1	6,75	0,80	54000,00	300,00	16,20
TOTAIS	181,44		182,45		838600,00	-	251,58

FONTE: ELABORADA PELO PRÓPRIO COM DADOS DO PDM ALCOCHETE - *- Ver imagem 20.

Recorrendo aos índices estabelecidos no Regulamento do PDM, para as diferentes classes de uso, constatamos que a mais-valias simples gerada pela reclassificação do uso do solo foi, neste caso, de 251,58 milhões de euros²⁵⁸.

Atendendo a que os Espaços Urbanos não consolidados, na freguesia de Alcochete, representam uma área de 81 hectares, sendo 78 ha afectos ao espaço UE3 e os restantes 3 afectos ao espaço UE1²⁵⁹, obtemos o seguinte valor para as mais-valias já capturadas, nas diferentes operações urbanísticas, pelos intervenientes no processo de urbanização (Tabela VII)

Importa aqui referir que, mesmo nas situações em que a os Planos de Pormenor deram lugar a Urbanizações de Papel, caso do PP do Canto do Pinheiro, considerámos as mais-valias como capturadas, já que foi essa mais-valia, resultado

²⁵⁷ Ver Anexo IV a esta Tese.

²⁵⁸ Esta mais valia potencial é gerada no acto da aprovação do PDM, quando se tornam legais as mudanças do uso do solo. No entanto ela só pode ser capturada num momento posterior desde que alguma operação urbanística seja aprovada.

²⁵⁹ Ver o documento elaborado pela Parque Expo para a CM de Alcochete designado por “Estudo de Enquadramento Estratégico: Alcochete Porta do Estuário, da Cidade das Duas Margens” Este documento foi aprovado em Outubro de 2011

da reclassificação do uso do solo e da aprovação de um IGT, que possibilitou aos promotores concretizar a negociação com as entidades financiadoras.

TABELA VII -DESAFECTAÇÃO DA REN - CÁLCULO DAS MAIS-VALIAS CAPTURADAS

FREGUESIA DE ALCOCHETE							
PRÉDIO*	AREA (hect)	NOVO USO (PDM)	AREA (hect)	INDICE DE UTILIZAÇÃO	Area construção (m2)	MAIS-VALIA POR M2 (euros)	MAIS VALIA TOTAL (milhões de euros)
1	174,96	UE3	60,00	0,35	210000,00	300,00	63,00
		UE1	25,70	0,80	205600,00	300,00	61,68
		UE2	9,00	0,80	72000,00	300,00	21,60
2	2,48	UE3	0,00	0,35	0,00	300,00	0,00
3	4,00	UE1	6,75	0,80	54000,00	300,00	16,20
TOTAIS	181,44		101,45		541600,00	-	162,48

FONTE: ELABORADA PELO PRÓPRIO COM DADOS DO PDM ALCOCHETE - * - Ver imagem 20.

São cento e sessenta e dois milhões de euros que foram capturados pelos intervenientes no processo de urbanização, que escaparam integralmente ao controlo público.

No caso de **S.Francisco**, verificamos que as áreas a desafectar da REN se sobrepõem aos Espaços Urbanizáveis de Expansão, UE3 e UE6.

TABELA VIII-DESAFECTAÇÃO DA REN- CÁLCULO DAS MAIS-VALIAS POTENCIAIS

FREGUESIA DE S.FRANCISCO							
PRÉDIO*	AREA (hect)	NOVO USO (PDM)	AREA (hect)	INDICE DE UTILIZAÇÃO	Area construção (m2)	MAIS-VALIA POR M2 (euros)	MAIS VALIA TOTAL (milhões de euros)
4	89,84	UE3	63,30	0,35	221550,00	300,00	66,47
		UE6	28,40	0,50	132700,00	300,00	39,81
5	15,26	UE6	16,49	0,50	76300,00	300,00	22,89
TOTAIS	105,1		108,19		430550,00	-	129,17

FONTE: ELABORADA PELO PRÓPRIO COM DADOS DO PDM ALCOCHETE - * - Ver imagem 20.

Utilizando a mesma metodologia utilizada para Alcochete, obtemos, para as mais-valias potenciais, o valor de 129,17 milhões de euros.

Como neste caso as áreas não consolidadas representam 68% da área urbana da Freguesia, o valor das mais-valias geradas e entretanto capturadas é mais reduzido,

totalizando, ainda assim, o valor de 42,08 milhões de euros, como nos mostra a Tabela IX.

TABELAIX- DESAFECTAÇÃO DA REN-CÁLCULO DAS MAIS-VALIAS CAPTURADAS

FREGUESIA DE S.FRANCISCO							
PRÉDIO*	AREA (hect)	NOVO USO (PDM)	AREA (hect)	INDICE DE UTILIZAÇÃO	Area construção (m2)	MAIS-VALIA POR M2 (euros)	MAIS VALIA TOTAL (milhões de euros)
4	89,84	UE3	3,59	0,35	12565,00	300,00	3,77
		UE6	12,14	0,50	51400,00	300,00	15,42
5	15,26	UE6	16,49	0,50	76300,00	300,00	22,89
TOTAIS	105,1		32,22		140265,00	-	42,08

FONTE: ELABORADA PELO PRÓPRIO COM DADOS DO PDM ALCOCHETE - * - Ver imagem 20.

No caso do **Samouco** obtemos, para as mais-valias potenciais geradas pela reclassificação do uso dos solos da REN, o valor de 76,30 milhões de euros²⁶⁰.

Apesar de existirem prédios que foram desafectados da REN sem que actualmente tenham sido urbanizados, caso do prédio 7, verifica-se que esse prédio foi objecto de um Plano de Pormenor que gerou compromissos e direitos.

Neste caso – prédio para o qual foi elaborado o Plano de Pormenor da Terra Nova do Samouco – o promotor desapareceu, abandonando o Projecto. Deixou uma entidade financiadora da Operação com uma Urbanização de Papel como garantia dos avultados créditos concedidos²⁶¹.

TABELA X -DESAFECTAÇÃO DA REN - CÁLCULO DAS MAIS-VALIAS POTENCIAIS

FREGUESIA DO SAMOUCO							
PRÉDIO*	AREA (hect)	NOVO USO (PDM)	AREA (hect)	INDICE DE UTILIZAÇÃO	Area construção (m2)	MAIS-VALIA POR M2 (euros)	MAIS VALIA TOTAL (milhões de euros)
6	21,26	UE5	21,87	0,60	127560,00	300,00	38,27
7	21,13	UE4	21,87	0,60	126780,00	300,00	38,03
TOTAIS	42,39		43,74		254340,00	-	76,30

FONTE: ELABORADA PELO PRÓPRIO COM DADOS DO PDM ALCOCHETE - * - Ver imagem 20.

²⁶⁰ Idem

²⁶¹ A entidade financiadora foi o antigo BPN, estando os créditos malparados parqueados na entidade pública que gere os créditos tóxicos do BPN.

Em consequência dessa situação criou-se um conflito entre a autarquia e a entidade bancária que assegurava o financiamento da operação. Conflito que se arrastou até aos nossos dias.

Podemos considerar que o móbil para este tipo de operações foram as avultadas mais-valias, cuja potencial captura levou as entidades bancárias a correr riscos indevidamente avaliados.

TABELA XI - DESAFECTAÇÃO DA REN - CÁLCULO DAS MAIS-VALIAS GERADAS

FREGUESIA DO SAMOUÇO							
PRÉDIO*	AREA (hect)	NOVO USO (PDM)	AREA (hect)	ÍNDICE DE UTILIZAÇÃO	Area construção (m2)	MAIS-VALIA POR M2 (euros)	MAIS VALIA TOTAL (milhões de euros)
6	21,26	UE5	7,81	0,60	46860,00	300,00	14,06
7	21,13	UE4	21,87	0,60	126780,00	300,00	38,03
TOTAIS	42,39		29,68		173640,00	-	52,09

FONTE: ELABORADA PELO PRÓPRIO COM DADOS DO PDM ALCOCHETE

B - MAIS-VALIAS ASSOCIADAS À DESAFECTAÇÃO DA RAN

No caso da Reserva Agrícola Nacional foram desafectados 42,49 hectares, dos quais 36,04 destinaram-se a integrar os Espaços Urbanizáveis de Expansão.

As restantes áreas foram afectas aos seguintes usos:

Indústria em Instalação ----- 3,33 hectares

Espaço Cultural -----3,12 hectares

Espaço Urbano Consolidado -----0,62 hectares

Esta desanexação, no que se refere a alguns prédios – prédio 1.1 e 3.1 -, destina-se a concretizar acertos e compatibilização de áreas com a carta de ordenamento do PDM.

A metodologia seguida para o cálculo da mais-valia gerada pela desanexação da RAN foi idêntica à seguida no caso da REN. Isso permitiu-nos calcular qual a mais-valia gerada, já que conhecemos o índice de utilização do solo para cada espaço de uso.

A peça desenhada nº 6.03²⁶² mostra-nos a identificação espacial entre as áreas desafectadas da RAN e as áreas de expansão urbana definidas no PDM.

TABELA XII -ÁREAS DA RAN DESAFECTADAS PARA EUE

Prédio nº * ²⁶³	Área do Prédio(ha)	NOVO USO
1.1	1,25	EUE
1.2	9,37	EUE
1.3	4,37	EUE
1.4	13,75	EUE
3.1	2,00	EUE
TOTAL	30,74	EUE

FONTE: PDM ALCOCHETE

Vamos efectuar esta análise para cada uma das freguesias.

Nas imagens seguintes, tal como fizemos para a REN, resumimos toda a informação espacial relativa ao concelho e a cada uma das freguesias.

No caso de **Alcochete** verifica-se – ver peças desenhadas, 06.2 e 06.3 – que, apenas o prédio 1.4 integra os Espaços Urbanizáveis de Expansão previstos no PDM, neste caso o UE3.

Como conhecemos a área do prédio, e o iu que é de 0,35, é muito fácil calcular a mais-valia potencial. Verificamos que no caso deste prédio desanexado da RAN ainda não foram aprovadas operações urbanísticas para o seu território.

Esta área não se encontra abrangida por qualquer um dos PP, e não foi aprovado nenhum Condomínio Privado para estes terrenos.

²⁶² Ver Anexo IV a esta Tese.

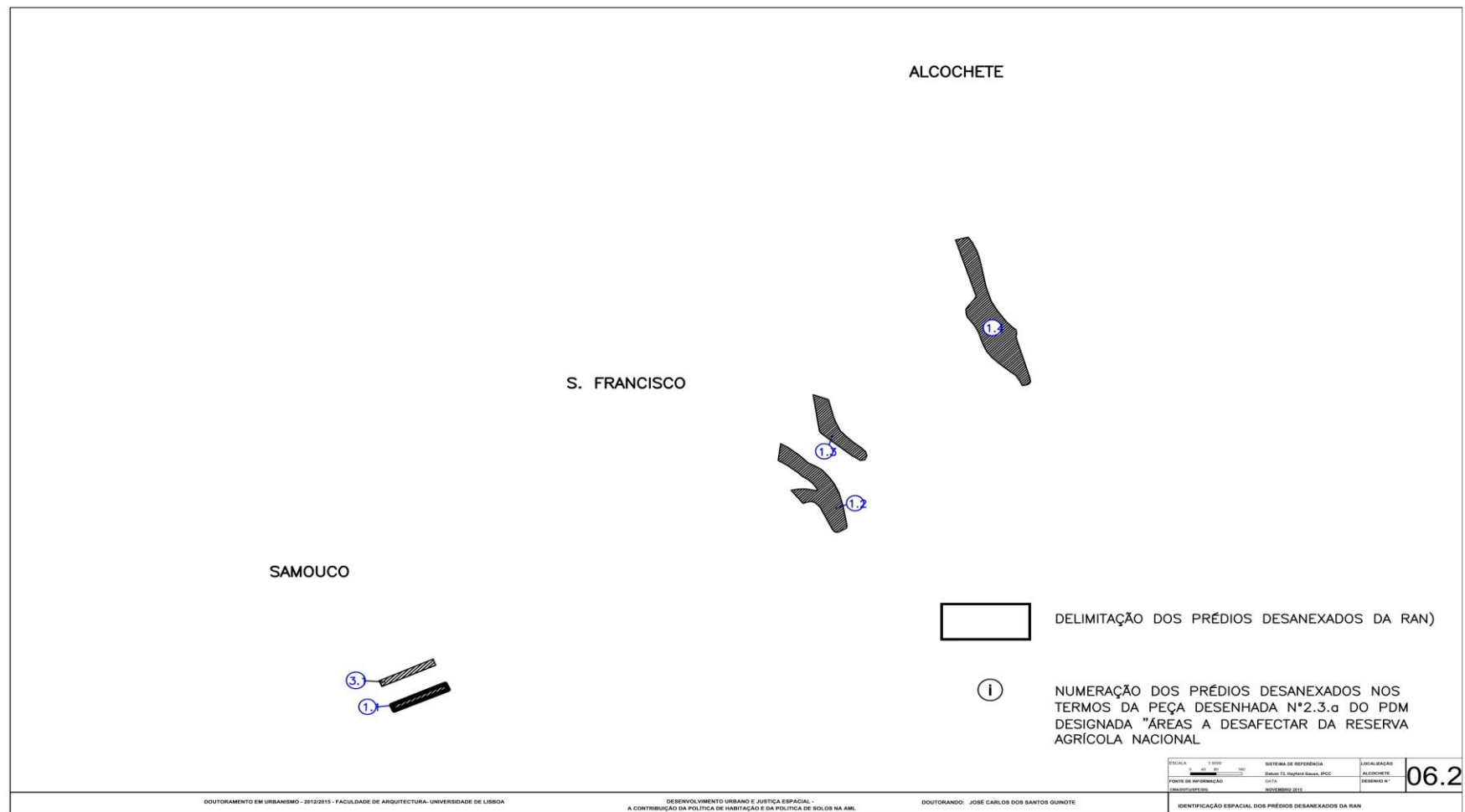


Imagem 22 - IDENTIFICAÇÃO ESPACIAL das AREAS DESANEXADAS DA RAN

FONTE: PDM. SIG DA CMALCOCHETE. GEOREFERENCIADOS.

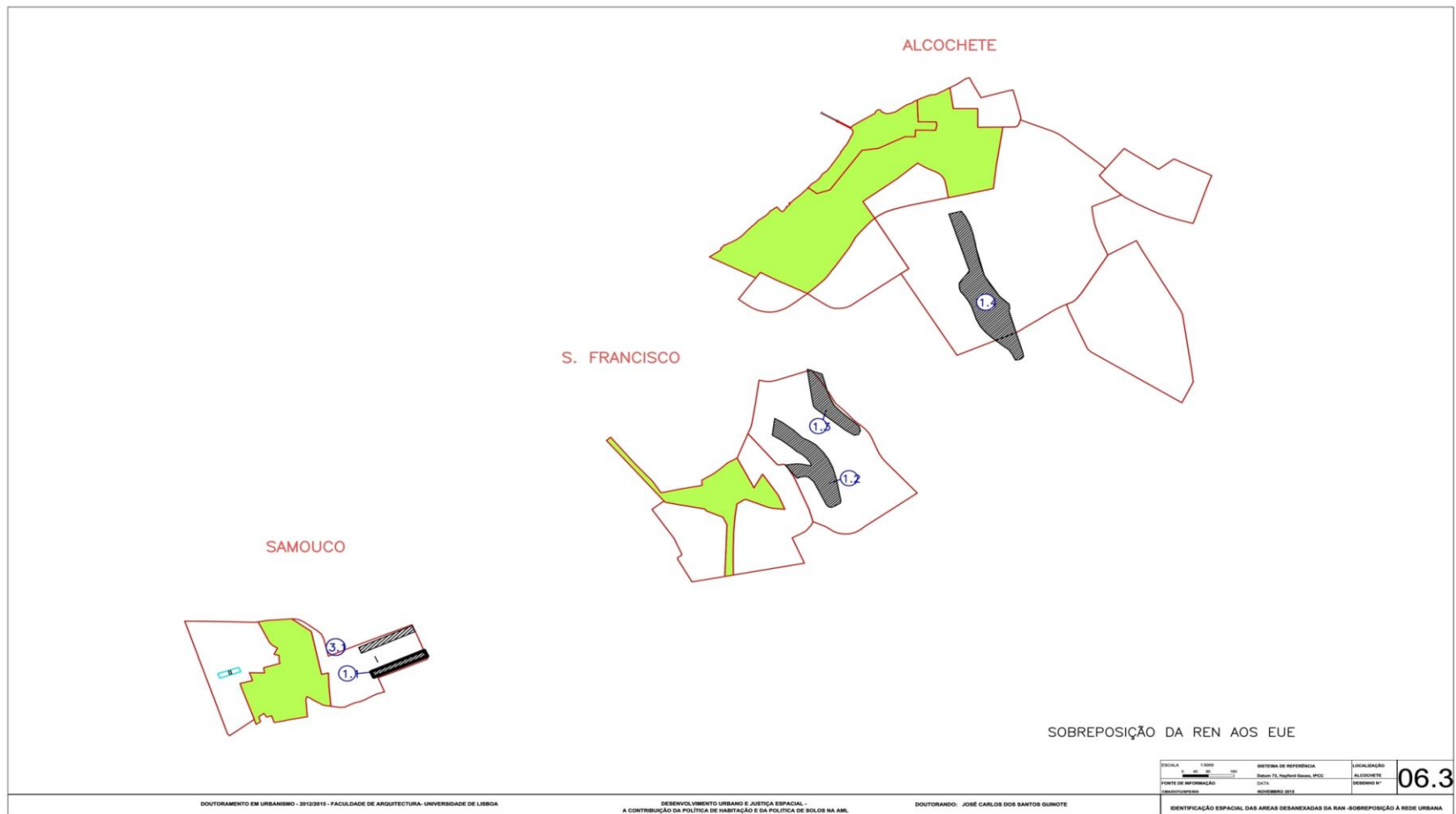


Imagem 23 - SOBREPOSIÇÃO ESPACIAL das ÁREAS DESANEXADAS DA RAN AOS EUE

FONTE: PDM. SIG DA CMALCOCHETE. GEOREFERENCIADOS.

Assim sendo as mais-valias permanecem como potenciais não tendo sido ainda geradas/capturadas.

TABELA XIII - DESAFECTAÇÃO DA RAN - MAIS-VALIAS POTENCIAIS

FREGUESIA DE ALCOCHETE							
PRÉDIO*	AREA (hect)	NOVO USO (PDM)	AREA (hect)	INDICE DE UTILIZAÇÃO	Area construção (m2)	MAIS-VALIA POR M2 (euros)	MAIS VALIA TOTAL (milhões de euros)
1.4	13,75	UE3	13,00	0,35	45500,00	300,00	13,65
TOTAIS	13,75		13,00		45500,00	-	13,65

FONTE: ELABORADA PELO PRÓPRIO COM DADOS DO PDM ALCOCHETE

No caso de **S.Francisco**, verificamos que as áreas desafectadas da RAN – prédios 1.2 e 1.3 - se sobrepõem ao Espaço Urbanizável de Expansão, UE3.

TABELA XIV - DESAFECTAÇÃO DA RAN - MAIS-VALIAS POTENCIAIS

FREGUESIA DE S.FRANCISCO							
PRÉDIO*	AREA (hect)	NOVO USO (PDM)	AREA (hect)	INDICE DE UTILIZAÇÃO	Area construção (m2)	MAIS-VALIA POR M2 (euros)	MAIS VALIA TOTAL (milhões de euros)
1.2	9,37	UE6	9,37	0,50	46850,00	300,00	14,06
1.3	4,37	UE6	4,37	0,50	21850,00	300,00	6,56
TOTAIS	13,74		13,74		68700,00	-	20,61

FONTE: ELABORADA PELO PRÓPRIO COM DADOS DO PDM ALCOCHETE

No caso destes prédios há duas situações diferentes:

O prédio 1.2 ainda não foi objecto de qualquer intervenção urbanística. Não tivemos conhecimento de qualquer projecto que tenha sido apresentado e que se localize nesta parte do território. Neste caso as mais-valias permanecem como potenciais;

Situação diferente é a do prédio 1.3 para o qual já foi aprovada – e construída – uma operação urbanística - o condomínio privado Le.65.04 - com data de início do licenciamento em 2002 e uma área de 1,16 hectares. Neste caso podemos falar de mais-valias capturadas pelo promotor, cujo cálculo apresentamos na tabela seguinte.

TABELA XV - DESAFECTAÇÃO DA RAN - CÁLCULO DAS MAIS-VALIAS CAPTURADAS

FREGUESIA DE S.FRANCISCO							
PRÉDIO*	AREA (hect)	NOVO USO (PDM)	AREA (hect)	INDICE DE UTILIZAÇÃO	Area construção (m2)	MAIS-VALIA POR M2 (euros)	MAIS VALIA TOTAL (milhões de euros)
1.3	4,37	UE6	1,16	0,50	5800,00	300,00	1,74
TOTAIS	4,37		1,16		5800,00	-	1,74

FONTE: ELABORADA PELO PRÓPRIO COM DADOS DO PDM ALCOCHETE

No caso do **Samouco** obtemos, para as mais-valias potenciais geradas pela reclassificação do uso dos solos da RAN, o valor de 5,85 milhões de euros²⁶⁴. As mais-valias capturadas foram nulas já que não existem projectos aprovados que coincidam com estes terrenos.

TABELA XVI- DESAFECTAÇÃO DA RAN - MAIS-VALIAS POTENCIAIS

FREGUESIA DO SAMOUÇO							
PRÉDIO*	AREA (hect)	NOVO USO (PDM)	AREA (hect)	INDICE DE UTILIZAÇÃO	Area construção (m2)	MAIS-VALIA POR M2 (euros)	MAIS VALIA TOTAL (milhões de euros)
1.1	1,25	UE5	1,25	0,60	7500,00	300,00	2,25
3.1	2	UE5	2,00	0,60	12000,00	300,00	3,60
TOTAIS	3,25		3,25		19500,00	-	5,85

FONTE: ELABORADA PELO PRÓPRIO COM DADOS DO PDM ALCOCHETE

C - MAIS-VALIAS EM ALCOCHETE. CONCLUSÃO

Em conclusão, podemos afirmar que no concelho de Alcochete foram geradas 497,16 milhões de euros de mais-valias simples, com a reclassificação dos solos integrados nas Reservas Ecológicas Nacionais. Desse potencial de mais-valias totais criadas pela reclassificação do uso do solo associada à aprovação do PDM, foram já capturados 258,39 milhões de euros, pelos diferentes intervenientes no processo de urbanização/edificação.

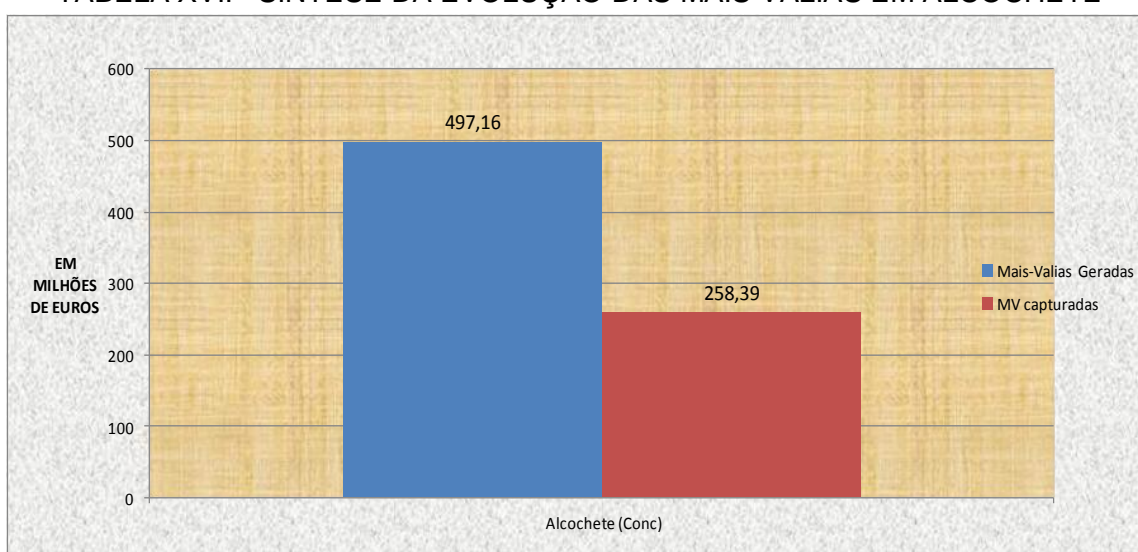
Para calcularmos as mais-valias, cuja forma de cálculo se encontra detalhada ao longo das tabelas VI a XVI, e cujos valores finais integram a Tabela XVII, tivemos em linha de conta, além da informação por nós obtida, e tratada, referente ao grau de execução da urbanização em cada EUE, a distinção entre áreas consolidadas e

²⁶⁴ Idem

as áreas não consolidadas, em cada freguesia, nos termos definidos na análise efectuada pelo Parque Expo. O concelho não sofreu alterações desde a realização desse estudo, permanecendo a actividade de construção em níveis residuais.

“a elaboração de um diagnóstico e a definição de uma estratégia de reabilitação e valorização da frente ribeirinha do concelho de Alcochete e dos seus principais núcleos urbanos (Alcochete, S. Francisco e Samouco), incluindo a sua articulação com a envolvente, designadamente tendo presente os efeitos directos e indirectos da construção do novo aeroporto, e do conjunto de investimentos em estudo para o Arco Ribeirinho Sul do Tejo.” (EXPO, 2011. P3)

TABELA XVII –SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DAS MAIS VALIAS EM ALCOCHETE



FONTE: PDM ALCOCHETE.ELABORADO PELO PROPRIO

Tivemos igualmente em atenção a informação disponível quer sobre a dimensão dos prédios objecto de operações de planeamento - quer tenham sido PP ou operação de Loteamento - quer de construção, sob a forma de licenciamento de edifícios e/ou moradias unifamiliares ou de condomínios privados.

Entre os intervenientes que tiveram uma participação nesta captura, não se inclui nenhuma entidade pública. Importa salientar um aspecto já referido a propósito da freguesia do Samouco. Nalguns casos os Espaços Urbanizáveis de Expansão coincidem com os limites de um determinado prédio urbano. Esta situação verifica-se na Freguesia do Samouco, com o prédio nº 7 que integra o EU4, e na freguesia de S.Francisco, com o prédio nº 5. No caso do Samouco foi elaborado um Plano de Pormenor para a área do prédio em questão. Esse Plano, como a quase totalidade

dos elaborados no concelho, foi elaborado pelos particulares de acordo com um Contrato Urbanístico celebrado entre a Administração e os Particulares.



Imagem 24- Terreno abrangido pelo PP da Terra Nova do Samouco

O projecto não chegou a avançar, ficando-se pela aprovação do PP. O promotor eclipsou-se e a entidade bancária é hoje a proprietária do terreno, sem saber o que lhe fazer. A Câmara não retirou nenhum benefício da operação e não tem meios legais nem financeiros para intervir nesta importante parte do território do Samouco. No caso de S.Francisco, o prédio 5, que integra o EU6, foi objecto de uma operação de loteamento. As obras avançaram, tendo as infraestruturas sido realizadas em grande parte. Iniciaram-se as obras de edificações tendo sido construídas vários edifícios e moradias em banda.



Imagem 25 - S.Francisco. Operação sobredimensionada.

O promotor, face à dificuldade de vender os edifícios construídos – a taxa de edifícios construídos e nunca habitados é muito elevada, da ordem dos 2/3 - “retirou-

se” deixando a entidade financiadora²⁶⁵, e a autarquia, com um grande problema entre mãos. Este projecto, de acordo com os contactos por nós feitos, destinava-se a alojar os quadros que viriam trabalhar para o Novo Aeroporto. A opção de avançar imediatamente após a divulgação da decisão política de localizar o aeroporto em Alcochete, visava marcar uma posição logo que a procura se fizesse sentir.

Não sabemos quantos empresários terão feito as mesmas contas em reacção ao anúncio da construção do Aeroporto. Mas, foram muito mais rápidos, do que os consultores que definiram, nos meses a seguir, uma nova orientação estratégica para Alcochete, com base na construção dessa nova infraestrutura. Arco Ribeirinho Sul e Aerotropolis foram termos que se insinuaram no léxico dos decisores que definiram o futuro de Alcochete.

A mudança de orientação política nacional²⁶⁶ relativamente a essa infraestrutura pública determinou que este e outros projectos de urbanização, entretanto já numa fase muito adiantada, fossem confrontados com uma procura inexistente. As bandas de moradias geminadas e os edifícios de 3 pisos, completamente vazios, são o resultado dessa estratégia e dessa mudança de contexto.



Imagem 26 – Bandas de moradis e edifícios sem um único morador.

A impossibilidade de capturar parte, ou a totalidade, das mais-valias geradas pelo processo de urbanização impossibilita as autarquias de concretizarem objectivos de política pública que em tese deveriam constituir parte importante dos seus propósitos. A concretização de uma política de habitação capaz de oferecer resposta aos sectores não solventes da população, aqueles que não têm acesso ao mercado, e que consagre uma componente de arrendamento social fica gravemente

²⁶⁵ Neste caso a entidade financiadora é o Montepio.

²⁶⁶ Determinada pela tomada de posse do XIX Governo Constitucional liderado por Pedro Passos Coelho em 21 de Junho de 2011.

comprometida pelo posicionamento adoptado face às mais-valias. Do mesmo modo qualquer intervenção no espaço público no sentido da sua requalificação fica muito comprometida, senão impossibilitada. Importa-nos, por isso, analisar como evoluiu a Política de Habitação no concelho de Alcochete ao longo do período em análise.

6.3.2 – A HABITAÇÃO NO PDM

A elaboração do PDM dedicou um dos seus Estudos Prévios – que constitui o Relatório 11 – à Habitação, Equipamentos Colectivos e Condições de vida. Interessa-nos, para a nossa investigação, analisar com mais destaque aquilo que se refere à Habitação.

Uma das questões centrais quando se fala de justiça associada ao desenvolvimento urbano é a análise da questão habitacional particularmente a forma como a produção de novas habitações é conduzida. Importa perceber qual a relação que estabelecem o mercado e o Estado em torno desta questão e em função disso qual o tipo de oferta disponibilizada e como se organiza espacialmente essa oferta e segundo que critérios.

O Relatório procede a uma caracterização do Parque Habitacional e, de seguida, efectua uma Avaliação das Carências à data, e no horizonte do PDM. No início do Relatório encontramos a seguinte referência:

“ (...) A política de habitação está dependente em larga escala da Administração Central **embora a Autarquia tenha condições para actuar também neste domínio** uma vez que se encontra muito mais próximo da realidade local. Poderá assim promover programas habitacionais **mais adequados às situações detectadas (...)**”²⁶⁷

É importante termos presente que este Relatório foi elaborado em Fevereiro de 1991. Nessa altura o boom da construção, que assolou o concelho nos quinze anos seguintes, ainda não se tinha instalado. Estavam, no entanto, lançadas algumas das sementes²⁶⁸ dessa enorme mudança. Apenas 34% dos alojamentos que constituíam residência habitual eram ocupados pelos proprietários. Um quinto das famílias residentes vivia em fogos sem as condições mínimas de habitabilidade. Curiosamente, na página 16 do mesmo Relatório podemos ler que os “fogos ocupados habitualmente, através de arrendamento representam a maior parte do

²⁶⁷ PDM de Alcochete. ESTUDOS PRÉVIOS. Relatório 11 – Habitação, Equipamentos Colectivos e Condições de Vida. P.3-4

²⁶⁸ Referimo-nos à decisão de construir a Ponte Vasco da Gama, tomada em 1991.

parque habitacional (66% em 1981).” Já nessa altura se colocava a dificuldade de algumas famílias poderem aceder a uma habitação através dos mecanismos de mercado. A existência da Cooperativa de Habitação está, no entanto, pouco evidenciada neste Relatório, não nos permitindo saber o seu peso na estrutura do acesso.

“Deve referir-se a este propósito que no processo de admissão de cooperantes na COOPRHABITAL, são desde logo “desmotivadas” as inscrições de famílias com rendimentos que não permitam contrair um empréstimo bancário através das condições praticadas nas instituições de crédito vocacionadas para o efeito. Assim, a cooperativa de habitação segundo os moldes da sua actuação presente apenas satisfaz um segmento da procura, sendo necessário encontrar, naturalmente, soluções mais abrangentes, nomeadamente no capítulo do arrendamento (...)” (p.22)

O que o Relatório está a fazer é uma denúncia da perda de segmentação do mercado de habitação, ou, se quisermos ser mais rigorosos, uma denúncia do facto de, nem através dos mecanismos de mercado, nem tão pouco através da acção do sector cooperativo, ser possível encontrar resposta para as necessidades de todas as famílias. Nesse período histórico subsistia ainda uma forma de abordar o problema da habitação que não depositava apenas nas mãos do mercado a resolução da questão habitacional. Daí a referência, com uma certa naturalidade, à procura de soluções para os que ficavam excluídos do acesso, por incapacidade de acederem ao financiamento. Acesso que passaria, por exemplo, pelo mercado de arrendamento.

Na altura em que o Relatório foi elaborado, o cooperativismo de habitação tinha evoluído do inquilinato cooperativo para a posse plena através ainda que no contexto da promoção Cooperativa. Desta forma todos aqueles que não reuniam condições de endividamento/acesso ao crédito estavam automaticamente excluídos do direito à habitação. Esta mudança de comportamento do sector cooperativo tinha sido imposta depois da passagem do FMI, em 1983.²⁶⁹ Esse momento histórico marca, antes da adesão à União Europeia e ao Euro, o início do domínio dos mecanismos de financiamento através do mercado para o acesso à habitação e a consequente mudança que essa nova realidade promoveu na estrutura da propriedade. Verificou-se uma redução drástica do papel do Estado e do sector

²⁶⁹ Governo liderado por Mário Soares. IX Governo Constitucional. 1983-1985

Cooperativo no sector da Habitação. Portugal tornou-se mesmo um dos países europeus mais liberais em termos de políticas públicas de habitação, situação que se mantém inalterada até aos dias de hoje (Ghékière, 2007).

O Relatório procede de seguida a uma caracterização das carências de alojamento no Concelho de Alcochete. Não nos interessa, neste momento, aquilo que eram consideradas as “carências actuais” – as que se referiam ao momento de 1991 – mas aquelas que eram as carências no horizonte do PDM.

“ Assim, se foram detectadas, em 1990, carências habitacionais na ordem dos 575 fogos as perspectivas demográficas estimam para o ano 2001 a existência de 4291 famílias, ou seja, mais 275 que as registadas em 1990, que correspondem a um acréscimo no total de fogos a prever para as 800 novas habitações, no horizonte do PDM, **desagregadas de forma a satisfazer os diversos segmentos da procura e privilegiando os lugares para onde se pretendia canalizar os maiores esforços de investimento.**

(...) Só nos PGU’S do Samouco e de S.Francisco estão previstos áreas para cerca de 600 novas habitações. No PGU de Alcochete as zonas de expansão habitacional possuem capacidade para 2489 habitações, o que à luz das necessidades actuais e previstas parece ser demasiado elevada. Porém, ela irá desempenhar um papel fundamental se de facto vierem a ser concretizadas as grandes infraestruturas no concelho, despoletando uma procura quantitativa e qualitativamente exigente (...).”(p.36)

Como sabemos hoje, a “luz das necessidades actuais e previstas” era uma luz clara, que mostrava uma realidade óbvia : uma oferta excessiva de solo urbanizável. As décadas seguintes vieram confirmar o dimensionamento excessivo da oferta habitacional, agravado pela total perda de segmentação.

Esta questão da perda de segmentação resulta em primeiro lugar das opções de política pública seguida pelos diferentes governos e em segundo lugar de opções de política municipal.

No caso de Alcochete o movimento cooperativo atingiu uma importante expressão até à data em que o PDM foi aprovado. A partir daí evoluiu-se para a alienação dos fogos detidos pela Cooperativa aos seus cooperantes, que beneficiaram do facto de os fogos terem tido uma preço de construção relativamente baixo.

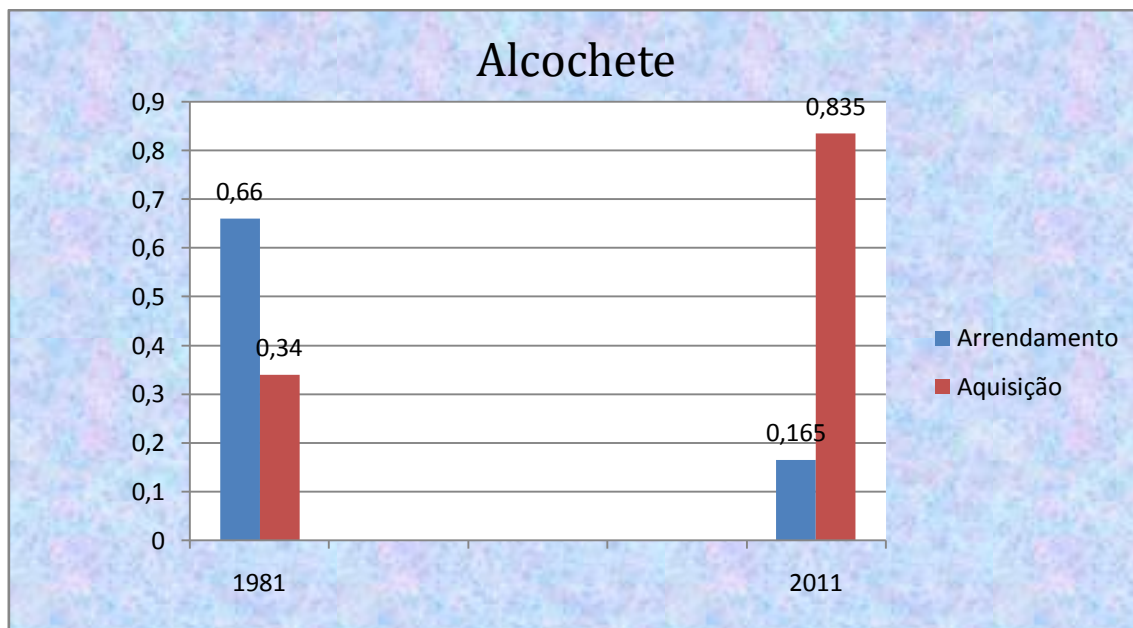


Imagem 27-Arrendamento versus aquisição em alcochete

FONTE: CM ALCOCHETE/INE

A Cooperativa de Habitação não voltou a construir qualquer fogo em Alcochete. O número de fogos destinados ao arrendamento situava-se, em 2011, nos 459.

Mesmo com esta degradação do mercado de arrendamento – em linha com aquilo que se passou um pouco por todo o país – o arrendamento existente é quase integralmente assegurado pelas empresas e pelos privados.

TABELA XVIII –FOGOS ARRENDADOS SEGUNDO ENTIDADE PROPRIETÁRIA

Zona Geográfica - Município	Alojamentos familiares clássicos de residência habitual, arrendados subarrendados segundo entidade proprietária						
	Total	Particulares ou empresas privadas	Ascendentes ou descendentes	Estado, institutos públicos ou inst. s/ fins lucrativos	Autarquias locais	Empresas públicas	Cooperativas de habitação
ALCOCHETE	1459	1308	78	26	43	2	2

FONTE: CM ALCOCHETE. RETIRADO DO PLH

Se analisarmos os investimentos plurianuais previstos pela CM Alcochete entre 2006 e 2014 não encontramos qualquer investimento no sector da Habitação.

Embora a Habitação seja uma competência municipal, e por isso integre o Plano Plurianual de Investimento e o Mapa de Investimentos da “Aquisição de Bens de Capital” da Conta de Gerência dos municípios, os investimentos realizados foram nulos.

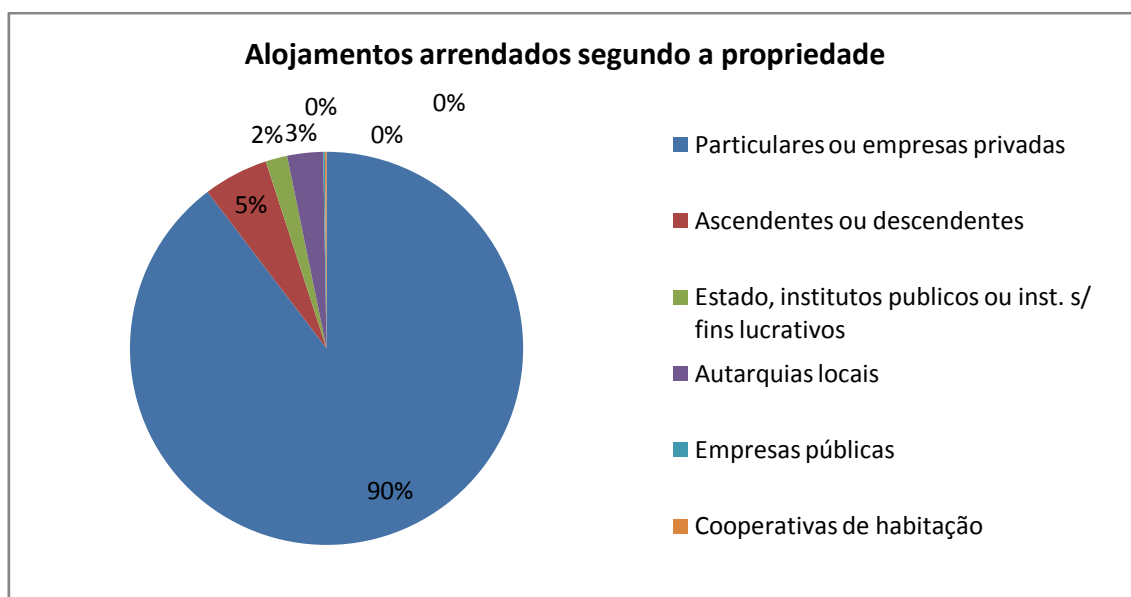


Imagem 28—Fogos arrendados segundo entidade proprietária

FONTE: CM ALCOCHETE. RETIRADO DO PLH

Apesar desta “ausência” de verbas para investimentos no sector da Habitação, se olharmos para as Grandes Opções do Plano 2010-2013, verificamos que entre as “grandes linhas programáticas” é destacada a necessidade de “Desenvolver Políticas de Solos que estimulem o Mercado Habitacional a Custos Controlados e o Arrendamento Social”²⁷⁰.

No mesmo documento – GOP 2010-2013 - no seu segundo eixo estratégico, “Gestão Integrada para a Promoção da Identidade Cultural, Reforço do Sistema Local de Conhecimento e Coesão Social”, os objectivos operacionais aí referidos são os seguintes:

“ (...) Desenvolver políticas de reforço da coesão social que estimulem o direito à habitação, a qualificação de equipamentos sociais e de serviços colectivos:

1. Elaborar o Plano Local de Habitação;
2. Promover Políticas de Solos que estimulem o Mercado Habitacional a Custos Controlados;
3. Continuar a estimular o Arrendamento Social e a reabilitação do parque habitacional camarário;
4. Estudar e desenvolver projectos de regeneração urbana e reabilitação do parque habitacional degradado (...)”

²⁷⁰ Ver GOP 2010-2013, pag 2. In http://www.cm-alcochete.pt/uploads/document/file/46/GOP_Orcamento_2010.pdf [AC em 04.11.2015]

Um conjunto de boas intenções que depois, em termos práticos, se traduziram numa ausência de política, deixando ao mercado a resolução dos problemas ou a sua agudização.

Nas últimas GOP, elaboradas em 2016 para o triénio 2016-2019, constatamos que nos Investimentos Plurianuais para o sector da “Habitação e Serviços Colectivos” o investimento previsto para “Comparticipação no Âmbito de Programas de Reabilitação de Imóveis” é de 100 Euros, o mesmo valor previsto para “Realojamento de Famílias”, “Comparticipação a Famílias no Âmbito do Programa de Recuperação de Imóveis Degradados” ou ainda para a elaboração do “Plano Local de Habitação”.²⁷¹

Quatro medidas fundamentais de política pública financiados com módicos 400 euros e cuja despesa acumulada em 6 anos foi ... zero. Ao longo da década esta foi a regra: previsão de investimento de 100 euros e investimento final nulo. Quanto ao Plano Local de Habitação, referido nestes objectivos operacionais, nunca foi elaborado. A CM Alcochete disponibilizou-nos uma cópia dos dois únicos documentos existentes. Um primeiro que faz uma “Caracterização do Parque Habitacional do Concelho de Alcochete” com base nos resultados dos censos. Esta informação tem como data limite da sua validade o ano de 2011, sendo que parte significativa diz respeito ao ano de 2009.

O segundo documento, cujo título é “Programa Local de Habitação – PLH”, constitui um enunciado das razões que levariam a elaborar um PLH, sendo que o documento extremamente reduzido, cerca de 6 páginas, não passa da fase de Diagnóstico. Julga-se que estes dois documentos foram elaborados em finais de 2011, não tendo sido retomados.

“O PLH de Alcochete será executado a partir do conhecimento existente nos serviços municipais, incluindo os estudos do PDM e serviços que trabalham no âmbito da habitação Social, recorrendo a recolha de informação disponível no INE, com dados actualizados de 2011, de forma a criar um documento que define os objectivos, programas e medidas da política Municipal de Habitação para os próximos 4 a 5 anos. A existência deste documento condicionará a apresentação de candidaturas a financiamentos públicos nesta área.”

²⁷¹ Ver GOP 2016-2019, pag 3/9 e seguintes. In http://www.cm-alcochete.pt/uploads/document/file/626/GOP_Orcamento2016.pdf [AC em 4.11.2015]

Como já se disse, a autarquia de Alcochete não promoveu qualquer investimento na área da Habitação. Voltaremos a esta questão a propósito da Revisão do PDM.

Importa no entanto referir desde já que ao longo deste projecto de investigação nos deparámos com uma escassez de informação disponível sobre a questão da habitação. Se a nível nacional existe alguma informação sobre os mecanismos de acesso e a forma como a estrutura da propriedade foi evoluindo ao longo das últimas décadas, quando passamos para o nível local deparamo-nos com uma quase completa ignorância sobre a realidade concelhia.

Um aspecto importante que interessaria conhecer era o impacto que a construção da ponte Vasco da Gama teve na acessibilidade ao concelho. Falamos de acessibilidade das famílias que escolheram passar a viver em Alcochete e das razões que estiveram por trás dessa opção. Sabemos que a população aumentou cerca de setenta por cento depois da construção daquela importante infraestrutura rodoviária. Seria muito importante conhecer, por exemplo, se o preço relativo da habitação em Alcochete, por comparação com o preço de Lisboa ou do Montijo, justificam, ou estão na base, dessa opção de residência. Por outro lado, importava saber qual o concelho de residência antes da mudança e qual a principal razão para a terem realizado.

Apenas dois documentos²⁷² nos dão alguma informação sobre esta realidade. Em ambos os casos são documentos ainda numa fase inicial e com pouca informação sobre as reais motivações das pessoas. Trata-se de estudos preliminares que não foram prosseguidos.

Vamos de seguida perceber como se concretizou a evolução urbana do concelho analisando a evolução de cada freguesia.

6.3.3 - DESENVOLVIMENTO URBANO

O Sistema Urbano existente - aquele que foi determinado pela aprovação do PDM e do PROTAML - é constituído por 5 centros nos quais se concentra cerca de 92% da população.

²⁷² No primeiro caso trata-se de uma Tese de Mestrado em Engenharia Civil – especialização em engenharia do território, na FEUP, da autoria de Mafalda Diana Carneiro Ferreira, cujo título é “Contributo para a avaliação do aumento de acessibilidade no concelho de Alcochete”, datado de 2008. No segundo caso trata-se de uma comunicação ao VI Congresso Português de Sociologia, da autoria de Romana Xerez, de 2008 e cujo título é “Dinâmicas do Território. Centralidades e Gentrificação na Área Metropolitana de Lisboa”.

Níveis hierárquicos do Sistema Urbano:

- Nível I – Alcochete
- Nível II – Samouco
- Nível III – S. Francisco
- Nível IV – Fonte da Senhora e Passil

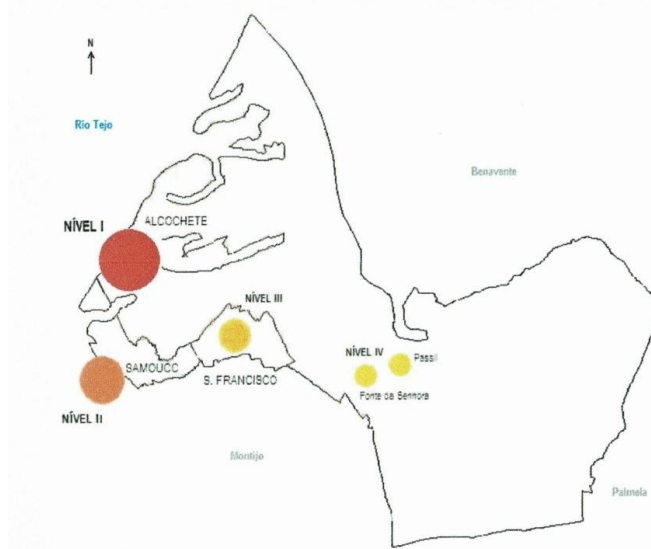


Imagem 29 – Níveis Hierárquicos do Sistema Urbano Municipal

FONTE: CM ALCOCHETE/PLURAL

Estes centros urbanos - Alcochete, Samouco, S.Francisco, Fonte da Senhora e Passal - organizam-se segundo quatro níveis hierárquicos, sendo o nível I ocupado por Alcochete. Os restantes níveis são ocupados por Samouco, S.Francisco e Fonte da Senhora Passal, como a imagem anterior nos mostra.

O centro urbano de Alcochete tem polarizado todo o sistema urbano concelhio embora, nas últimas décadas, se tenha verificado uma tendência para o equilíbrio, sobretudo pelo rápido crescimento de S.Francisco. Recorde-se que esta freguesia apenas foi criada em 1984.

O crescimento de Alcochete, por força da dinâmica de urbanização que se instalou no concelho no início deste século, está fortemente ancorado no PDM. Há um desenvolvimento que resulta directamente da aprovação deste importante IGT. Trata-se de um desenvolvimento que podemos classificar como estando enquadrado numa dimensão regulamentar.

6.3.3.1- COM ENQUADRAMENTO REGULAMENTAR

O regulamento do PDM define, para todos os centros urbanos do concelho de Alcochete, a forma como o desenvolvimento urbano se deve processar. O regulamento do PDM de Alcochete²⁷³ determina, explicitamente, que as operações de loteamento são precedidas da realização de um Plano de Pormenor de Urbanização nos Espaços Urbanizáveis de Expansão (EUE).

Esta regra aplica-se à freguesia de Alcochete e aos EUE1, art. 40º, EUE2, art. 41º, e EUE3, art. 42º.

Referimos a propósito o que estabelece o art. 42º do Regulamento.

Artigo 42º. Espaço urbanizável de expansão UE3

“(…) 1 - No espaço urbanizável de expansão UE3, constituído pelas áreas a sudeste de Alcochete e a nordeste de São Francisco, os novos loteamentos urbanos serão obrigatoriamente precedidos de plano de pormenor.

2 - Os planos de pormenor referidos no número anterior devem abranger áreas que garantam a infra-estruturação urbana e a adequada localização de equipamentos colectivos e espaços verdes, obedecendo às seguintes regras cumulativas: (...)”

No caso da freguesia do Samouco o regulamento do PDM estabelece igualmente que nos espaços urbanizáveis de expansão UE4, art. 43º, e UE5, art. 45º, é obrigatório a elaboração de um Plano de Pormenor de Urbanização, antes de se avançar com o processo de licenciamento das operações de loteamento.

Para o espaço urbanizável de expansão UE6 da freguesia de S.Francisco, o art. 46º determina o mesmo tipo de obrigatoriedade. No entanto, neste caso, o regulamento do PDM estabelece um conjunto de regras urbanísticas que, mesmo no caso de ausência de PP, permitem avançar com o processo de urbanização. Face a estas condicionantes regulamentares causa alguma perplexidade a forma como a construção avançou, nomeadamente nas Áreas de Expansão, fora das áreas abrangidas pelos PP.

Verifica-se que em áreas não abrangidas por PP foram aprovados vários Condomínios Privados - aqui rebaptizados de Conjuntos Habitacionais - e operações de loteamento, ainda que em menor número.

²⁷³ Ver em http://www.cm-alcochete.pt/uploads/writer_file/document/305/Regulamento_PDM.pdf

Desse ponto de vista S.Francisco é um caso exemplar já que nunca foi aprovado qualquer PP para a Freguesia, nem há registo de qualquer iniciativa no sentido de elaborar algum.

Durante o trabalho de campo fomos confrontados com a importância dos Condomínios Privados enquanto tipologia urbanística utilizada para produzir solo urbanizado e novas áreas edificadas. Trata-se de uma tipologia de intervenção urbanística muito presente no concelho, que, concretiza uma tendência de produção de solo urbano muito importante para nos permitir compreender o grau de injustiça espacial associado ao desenvolvimento urbano em Alcochete. Estamos perante um tipo de desenvolvimento urbano sem enquadramento regulamentar.

6.3.3.2- SEM ENQUADRAMENTO REGULAMENTAR

Na discussão feita quer sobre a segregação espacial – CAP II – 2.5 - Segregação Espacial²⁷⁴ - quer sobre as formas de habitação segregada - Cap. V – 5.8.2.2 – Condomínios Privados²⁷⁵ - abordámos a questão dos condomínios privados.

Essa abordagem resultou do enquadramento teórico da Tese, mas também constituiu um reflexo da dimensão que os condomínios privados adquiriram na paisagem urbana de Alcochete. Tornou-se imperativo, no contexto da nossa investigação, analisar as questões da segregação espacial das populações e o papel desempenhado pelos condomínios privados nesse processo.

Nesta parte do trabalho interessam-nos dois tipos de abordagem: por um lado perceber quais são as razões que estão por trás desta apetência local, digamos assim, que o mercado mostrou ter por esta solução tipológica; em segundo lugar perceber porque razão este tipo de intervenção “sem enquadramento regulamentar” foi autorizado pela autarquia.

Numa reunião, que teve lugar no dia 13.07.2015, com a Administração Urbanística da Autarquia²⁷⁶, fomos esclarecidos sobre as razões que terão estado na origem do súbito recurso a este tipo de operação imobiliária. Esses esclarecimentos estavam

²⁷⁴ Pág.61 da Tese.

²⁷⁵ Pág. 203 da Tese.

²⁷⁶ Com o Arqº António Viegas, Chefe de Divisão Urbanística

de acordo com as explicações que se podem encontrar na literatura²⁷⁷ sobre o aparecimento deste tipo de operações.

Há dois tipos de causas que terão determinado este tipo de resposta, de acordo com as explicações obtidas.

I - Em primeiro lugar haveria nessa altura – início deste século - a convicção de que esse produto imobiliário tinha uma grande procura por parte do mercado. Digamos que o início do século culmina um período histórico em que se verificou um aumento da “sensibilidade” dos decisores para com as necessidades do Mercado. Esse aumento de “sensibilidade” passou a condicionar as opções políticas associadas às políticas públicas urbanas. Trata-se de uma evolução idêntica à que a sociedade sofreu nas diversas áreas.

II – Em segundo lugar havia um posicionamento “amigável” por parte da CCLRV²⁷⁸ relativamente ao licenciamento dos Conjuntos Habitacionais, considerando-os como uma única edificação, susceptíveis de serem licenciadas como um único prédio urbano, sendo as parcelas o resultado de uma operação de propriedade horizontal. O despacho de 14.03.2000, do senhor Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, forneceu o indispensável enquadramento político.

Neste caso, poder-se-á concluir que os interesses do Mercado determinaram as dinâmicas do processo de urbanização. Na relação entre o Estado e o Mercado prevaleceram os seus interesses.

A lógica do Mercado tinha ... lógica, passe o pleonismo, já que são inúmeras as operações que foram realizadas através deste tipo de mecanismo. Há uma constatação “*à posteriori*” que é legítima: havia, de facto, uma procura para este tipo de “produto” imobiliário. Quer por parte dos promotores, quer dos compradores de habitação no concelho de Alcochete.

Na lógica neoliberal de que a cidade é um produto e a habitação, nas suas múltiplas formas, nada mais do que um conjunto de produtos comerciais, a opção de recorrer

²⁷⁷ Há uma escassa produção de artigos técnicos ou de reflexão académica sobre esta problemática.

²⁷⁸ Ver Parecer GJ/7/00 de 07/02/2000 relativo ao pedido de parecer da Câmara da Lourinhã que sobre os “Condomínios constituídos por conjuntos imobiliários”, solicitou uma reanálise da matéria em face do novo regime jurídico da urbanização e da edificação –Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Dezebroy. Anexo VI da Tese.

a este tipo de operações terá feito todo o sentido. Do ponto de vista económico elas terão constituído uma boa oportunidade, com uma boa remuneração para os capitais investidos. Os interesses do Mercado também se compreendem. O licenciamento de uma edificação é um processo muito mais célere do que o de um loteamento, sendo que, neste caso particular, por força do que determina o Regulamento do PDM, os loteamentos careciam da aprovação de um Plano de Pormenor. Acresce o facto, não despidendo, de os parâmetros urbanísticos aplicáveis para a generalidade das operações poderem ser aqui largamente excedidos.

Do ponto de vista dos promotores fará todo o sentido que valorizem aspectos relacionados com eficiência económica. Trata-se de minimizar o tempo que decorre entre o momento em que se investe e o momento em que se obtêm o resultado desse investimento. Do mesmo passo maximizam-se, ou tenta-se maximizar, os resultados que se podem obter minimizando os custos associados à operação.

O mesmo não poderá ser dito do ponto de vista das autarquias, já que as decisões urbanísticas, e os objectivos perseguidos pelas políticas públicas urbanas, não podem ignorar os aspectos da equidade, da sustentabilidade territorial e o reforço da coesão socioeconómica, importantes para uma adequada coesão territorial. Não se entende facilmente como foi possível licenciar contra aquilo que o PDM regulamenta. Estas operações urbanísticas, e o seu licenciamento, foram tornados possíveis com uma alteração ao Código Civil, particularmente ao art. 1438, com a introdução do art. 1438-A no Decreto-Lei nº 267/94 de 25 de Outubro. Estabelece este aditamento o seguinte:

“ (...) O regime previsto neste capítulo pode ser aplicado, com as necessárias adaptações, **a conjuntos de edifícios contíguos funcionalmente ligados entre si** pela existência de partes comuns afectadas ao uso de todas ou algumas unidades ou fracções que os compõem.”

Esta revisão do Código Civil veio mais tarde permitir um novo entendimento por parte das entidades licenciadoras, que passaram a dispensar as operações de loteamento para a aprovação de Condomínios Privados, designados agora por Conjuntos Habitacionais. Este entendimento das autarquias teve por base um despacho do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e Conservação da Natureza, de 14 de Março de 2000, a validar um Parecer requerido pela Câmara

Municipal da Lourinhã. Aquela autarquia pretendia saber a posição da CCRLVT sobre se um

“Projecto de um conjunto habitacional composto por cinco moradias unifamiliares e logradouro comum, rampa para acesso automóvel às garagens, piscina e áreas ajardinadas e arborizadas, sendo o terreno vedado em todo o seu perímetro”

consubstanciava uma operação de loteamento nos termos do disposto no Dec-Lei nº 448/91. O referido parecer veio a determinar que, face ao que dispõe o art. 1438-A do Código Civil, não se estava perante uma operação de loteamento.

“ (...) Termos em que, na interpretação que fazemos do preceituado no art. 1438º - A do Código Civil para a aplicabilidade do regime jurídico da propriedade horizontal a conjuntos de edifícios depende tão só e apenas da observância de dois requisitos que cumulativamente são impostos para o efeito, i.e. que os edifícios se encontrem numa relação de proximidade ou vizinhança e que se encontrem funcionalmente ligados entre si pela existência de partes comuns (...).”

Esta opção determinava que aos conjuntos habitacionais não se aplicava o que estabelecia o regime jurídico aplicável aos loteamentos, no caso das áreas para espaços verdes, equipamentos colectivos e demais áreas de cedência. Com efeito, todos os espaços comuns, ainda que destinados a áreas verdes ou outras, passam a integrar a propriedade horizontal, passando por essa via à posse dos condóminos, nos termos definidos por este instituto de regulação da propriedade.

Esta posição da Secretaria de Estado teve um enorme impacto no território e na gestão urbanística, possibilitando o licenciamento de muitas operações urbanísticas à margem dos regulamentos e dos parâmetros estabelecidos para o licenciamento das operações de loteamento.

As autarquias foram pressionadas pelo Mercado para licenciarem operações que se traduziram num aumento da densificação, na diminuição dos equipamentos colectivos que equipam o território, na degradação do espaço público, na diminuição da cobrança de taxas municipais de urbanização. A estas consequências juntou-se o facto de esta opção se ter traduzido na construção de uma visão securitária e segregada do urbanismo, de que Alcochete é um exemplo relevante.

Esta interpretação da lei não foi unânime. Com efeito, em 2002, um parecer da CCDR Centro²⁷⁹ concluía que era necessária a existência de uma interdependência física ou funcional, não bastando para isso a existência de logradouro comum, acessos exteriores ou zona verde.

Neste parecer da CCDR Centro remetia-se para um artigo publicado na CEDOUA, em que se reflecte sobre a compatibilização entre propriedade horizontal e loteamentos. O autor salienta desde logo a importância económica desta distinção. Com efeito

“ A distinção não é despicienda, pois que, se uma determinada situação, em vez de constituir uma operação de loteamento, puder considerar-se dentro do regime de propriedade horizontal, para além dos ganhos em tempo, evitam-se as cedências gratuitas de terrenos para o domínio público do município, destinados a espaços verdes e de utilização colectiva, e infra-estruturas, ou a respectiva compensação em numerário ou espécie (art. 16º do Decreto-Lei nº 448/91) não exigíveis nos licenciamentos de obras de construção civil, assim como o pagamento das respectivas taxas, que têm um peso significativo na construção.” (Costa, 1999)

O autor chama a atenção para o facto de as Câmaras ficarem com a dupla tarefa de

“verificar se existem as condições para a constituição da propriedade horizontal e de evitar que se faça um uso ou utilização dos solos inadequados através de operações urbanísticas que fogem à malha da legislação sobre loteamentos. Cabe-lhes a tarefa, por vezes espinhosa, de delimitar os campos de aplicação de cada um dos institutos, sendo certo que os reptos que constantemente lhes são colocados nesta matéria são uma realidade.”

Os resultados observáveis em partes significativas do território, de que Alcochete é um exemplo, mostram que as Câmaras cederam às pressões exercidas pelos agentes do mercado e optaram pela solução mais gravosa para o interesse público: uma aplicação generalizada da extensão do conceito da propriedade horizontal aos Conjuntos Habitacionais.

Os resultados urbanísticos são a fragmentação do território e a construção de uma expressão muito portuguesa da urbanização das desigualdades. Como se verá de seguida, a diferença entre a Alcochete pobre e a Alcochete rica, é a distância que separa os dois lados dos muros de vedação que limitam os condomínios.

²⁷⁹https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=1232&Itemid=45&lang=pt
Acedido em 24.07.2015.

Esclarecida a razão pela qual este tipo de licenciamento é possível, apesar de ignorar o que determina o regulamento do PDM, vamos de seguida analisar as razões que terão motivado os promotores²⁸⁰.

Há quatro aspectos que resultam da investigação que efectuámos em Alcochete, sobre esta questão particular, e que queremos aqui salientar.

O primeiro tem a ver com a existência, ou não, de uma densificação associada a estas operações, acompanhada pela apropriação da consequente mais-valia pelos promotores.

Desde o ano 2000 licenciaram-se, no concelho de Alcochete, 17 Conjuntos Habitacionais. Nove destes Conjuntos Habitacionais foram licenciados para a freguesia de Alcochete, mais especificamente para o Espaço Urbanizável de Expansão UE3. Os restantes oito Conjuntos Habitacionais foram licenciados para a Freguesia de S.Francisco, sendo seis para o Espaço Urbanizável de Expansão, UE3, um para o Espaço Urbano Consolidado, UC3, e o outro para o Espaço Urbanizável de Expansão, UE6. Na Freguesia do Samouco não foi licenciado nenhum Conjunto Habitacional.

Analizados os diversos projectos podemos concluir que, no caso do concelho de Alcochete, não existiu um aproveitamento deste tipo de operações por parte dos promotores com o objectivo de densificar.

Como se mostra no Quadro Síntese seguinte [Tabela XIX], os índices previstos para as diferentes Classes de Espaço do PDM foram respeitados. Isto ter-se-á devido ao facto de, em sede de licenciamento municipal, terem sido impostos como limites a respeitar, os parâmetros de edificabilidade estabelecidos no Regulamento do PDM.

Há duas excepções importantes em S.Francisco, sendo que, no caso em que ocorreu maior densificação – Operação LE.049.00 - se tratou do primeiro Conjunto Habitacional licenciado, existindo porventura, nessa data, uma menor sensibilidade para este novo tipo de operação.

²⁸⁰Tentámos realizar um inquérito junto das principais empresas que promoveram este tipo de operação. Apenas duas estavam contactadas. Enviámos um inquérito sem termos obtido qualquer resposta.

Em defesa desta tese pode juntar-se o facto de a única operação concretizada no concelho de Alcochete, na qual se verifica igualmente uma, ainda que ligeira, densificação, ter sido concretizada na mesma altura. Falamos da operação identificada como B-47/00 na Tabela XIX.

Não foi pelo benefício de uma maior densificação que os promotores optaram por recorrer a este tipo de operações. Esta é uma conclusão fundamentada na análise dos dados recolhidos no terreno e que se aplica, apenas e só, ao concelho de Alcochete.

O segundo aspecto tem a ver com as tipologias adoptadas pelos promotores a partir do momento em que foram autorizados os Conjuntos Habitacionais. Já atrás referimos o despacho que deu o necessário enquadramento legal a este tipo de operação, publicado em Março do ano 2000. Desde esse ano, no âmbito da UE3 da freguesia de Alcochete, apenas uma operação foi promovida recorrendo a operações de Loteamento. Todas as restantes utilizaram a figura dos Conjuntos Habitacionais. Quer isto dizer que dos 118 hectares de área urbanizável da UE3 que se situam fora das áreas abrangidas por PP, 11,66 hectares foram abrangidos por Conjuntos Habitacionais. A operação concretizada com recurso a um loteamento tinha uma área de 3,82 hectares. Estamos a falar da operação identificada como LU.003.07, que se encontra concluída e com a Recepção Definitiva das Obras de Urbanização. Podemos concluir que os promotores, em Alcochete, optaram todos, quase sem excepção, por esta solução.

O terceiro aspecto que queremos evidenciar tem a ver com os efeitos negativos do ponto de vista urbanístico que resultam do recurso aos Condomínios Privados, ou Conjuntos Habitacionais, como eles agora são designados, quer por promotores quer pelos próprios municípios. Os Conjuntos Habitacionais representam a promoção de um urbanismo segregado e guetizado, com a vedação dos espaços construídos e a privatização do espaço público. Neste caso, a segregação é desejada pelos adquirentes de habitação nos condomínios. Trata-se de uma segregação auto-imposta ou auto-desejada, já que ela tem associada uma promoção social. Trata-se do celebrado desejo designado na literatura francesa por “Le bonheur de l’entre-soi”.

Este conjunto de considerações é pouco relevante para os promotores, não estando incluídos no conjunto de variáveis que determinam a decisão de investir. São mais o tipo de razões que estão por detrás das opções políticas de permitir, ou não, um determinado tipo de operações urbanísticas.

O quarto aspecto é a diminuição brutal das áreas verdes públicas e das áreas destinadas a equipamentos públicos. Se pensarmos em termos meramente regulamentares estamos a falar de uma perda de áreas verdes e de áreas para equipamentos colectivos que representa, em termos gerais, metade da área de construção autorizada. Estamos a falar de 25 mil m² de áreas públicas e de uma falta de 150 lugares de estacionamento público. Esta diminuição da contribuição dos promotores para o interesse comum encontra fundamento no contexto legal já aqui referido.

Trata-se de uma opção de política pública, legitimada ao nível do Governo e operacionalizada, depois, ao nível local. Neste quarto aspecto encontramos uma forte razão para permitir justificar a opção por este tipo de operação: o interesse financeiro associado a uma substancial diminuição das responsabilidades por parte dos promotores.

Este último aspecto é agravado por um outro que com ele se articula. A autorização deste tipo de promoção imobiliária pode ser objecto de muitas discussões, juntando em seu redor os que as defendem e aqueles que se revelam críticos fervorosos. Mas, independentemente das razões que cada um possa trazer para o debate, há uma realidade que é de todo inegável: o impacto que estas operações têm sobre a estrutura urbana que é semelhante às operações de loteamento, em particular, sobre as redes de infraestruturas públicas.

Esta situação pareceu ter sido legalmente ponderada desde que foi aprovado o Decreto-Lei nº 555/99 que consagrou o Novo Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação em 16 de Dezembro de 1999.

De facto no nº 5 do art. 57º estabeleceu-se o seguinte:

“O disposto no artigo 43º, é aplicável aos pedidos de licenciamento ou autorização das obras referidas nas alíneas c) e d) (...) em área não abrangida por operações de loteamento, quando respeitem a edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si que determinam, em termos

urbanísticos, impactes semelhantes a uma operação de loteamento, nos termos a definir por regulamento municipal.”

O art. 43º estabelece as condições de dimensionamento das áreas para espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas e equipamentos.

Verificou-se que os Municípios, nos seus Regulamentos Municipais, tiveram alguma dificuldade em enfrentar este desafio. Numa primeira fase os Municípios aprovaram os Regulamentos Municipais de Edificação e Urbanização (RMEU). Foi caso de Alcochete²⁸¹ que, em 13 de Dezembro de 2002, publicou o seu, com o art. 7º a estabelecer o que considerava serem operações com “Impacte Semelhante a um Loteamento”.

No entanto, apenas muito mais tarde o Regulamento de Taxas passou a determinar quais os valores a pagar pela não realização das cedências, previstas no art. 44º do RJEU, para operações com impacto semelhante a operações de Loteamento.

As coisas passaram-se desta forma na generalidade dos municípios. No caso de Alcochete, apenas em Novembro de 2010 esse Regulamento de Taxas foi aprovado. Um pequeno detalhe emergiu: desde que foi aprovado o novo Regulamento de Taxas nenhuma operação desta natureza foi submetida a aprovação. A apetência pelo recurso aos Conjuntos Habitacionais, que atrás referimos, desapareceu completamente em finais de 2010, depois de uma intensa utilização.

A forma como este tipo de processos foi gerido determinou avultados prejuízos para o município. Vamos quantificar esses prejuízos trabalhando com os dados do processo de urbanização.

Considerando as áreas que integram a Tabela XXI e o que determina o art. 18º²⁸² do Regulamento de Taxas de Alcochete, obtemos recorrendo à fórmula seguinte,

$$TUL = CIEV \times W_i \times \sum (aci \times Ki)$$

Sendo

²⁸¹ Aviso 10302/2002 publicado na 2ª Série do DR de 13 de Dezembro de 2002.

²⁸² Artigo 18º - Taxas pela realização, reforço e manutenção de infra-estruturas urbanísticas em loteamentos e operações urbanísticas de impacte semelhante, bem como em edificações não inseridas em loteamentos urbanos.

TUL - Taxa pela realização, reforço e manutenção de infraestruturas urbanísticas em loteamentos e operações urbanísticas de impacte semelhante.

CIEV - custo dos investimentos em equipamentos e espaços verdes por m² de área urbanizável - fixado em 5,10€;

K - um coeficiente que para habitação se considera igual a 4;

ac - o equivalente à área de construção;

W – coeficiente igual a 1 para áreas urbanas,

os valores seguintes:

$TUL = 5,10 \times 1,00 \times (4 \times 83255,93) = 1.698.420,97 \text{ €}$ (Um milhão seiscentos e noventa e oito mil e quatrocentos e vinte euros e noventa e sete centimos.)

Estamos a falar de uma poupança para os promotores de, pelo menos, dois milhões de euros, neste conjunto de operações. Estamos perante a quinta razão que pesou no momento de os empresários fazerem as suas opções de investimento.

Caso o valor da taxa fosse equivalente ao que se paga por uma operação de loteamento – a TMU - a receita municipal teria sido de 5.095.262,91€. (cinco milhões noventa e cinco mil duzentos e sessenta e dois mil euros e noventa e um centimos). Isto mostra como mesmo a aplicação da TUL é penalizadora das finanças municipais.

TABELA XIX - CONJUNTOS HABITACIONAIS E O PDM

Conjuntos Habitacionais							
Nº Processo	Titular	Local	Area terreno (m2)	Area construção (m2)	CLASSES DE ESPAÇO - PDM	Indice de Utilização previsto no PDM	Indice de Utilização do Solo no CH
ALCOCHETE							
B-47/00	Alvarzea - Promoção Imobiliária, S.A.	Cabecinhos ou Várzea	18560,00	8912,84	UE3	0,35	0,48
LE.024.01	Jarilha	Canto do Pinheiro	29745,00		UE3	0,35	
B-79/01	Montijurbi - Compra e venda de imóveis, S.A.	Lagoa do Láparo	21000,00	7316,00	UE3	0,35	0,35
LE.040.02	Gideão - Investimentos Imobiliárias, S.A.	Lagoa do Láparo	10000,00	3477,39	UE3	0,35	0,35
LE.064.03	Construfalco – Sociedade Imobiliária, S.A.	Lagoa do Láparo	14400,00	4592,00	UE3	0,35	0,32
LE.070.04	Alto do Chafariz – Promoções Imobiliárias, S.A.	Alto do Chafariz	23743,55	8188,70	UE3	0,35	0,34
LE.048.05	Eurobis - Sociedade Europeia de Imobiliária	Lagoa do Láparo	27904,00	10032,00	UE3	0,35	0,36
LE.028.05	Inovacil	Alto do Chafariz	10970,50	3730,50	UE3	0,35	0,34
LE.034.06					UE3	0,35	
		Indice Médio -apenas indicativo	116578,05	46249,43			0,40
S.FRANCISCO							
LE.049.00			23612,90	20034,00	UE3	0,35	0,85
LE.057.01			7444,00	2672,00	UE3	0,35	0,36
LE.065.04	Montijurbi - Compra e venda de imóveis, S.A.	Campo Belo	11160,00	3741,10	UE3	0,35	0,34
LE.017.06			3000,00	1050,00	UE3	0,35	0,35
LE.065.06	Sonifogo - Construção, Lda.		12931,79	3856,00	UE6	0,50	0,30
LE.076.07	PRJI – Construções, Lda	Cercal de Baixo	5396,00	1004,85	UE3	0,35	0,19
LE.056.09	PRJI – Construções, Lda		5063,00	1532,00	UE3	0,35	0,30
LE.026.10	Sónifogo – Construção, Lda	Av. S.Francisco de Assis	4593,45	3116,55	UC3	0,50	0,68
		Indice Médio -apenas indicativo	73201,14	37006,50	UE3		0,51
	Dados fornecidos pela C.M.Alcochete						

FONTE: DGOTDU/CM ALCOCHETE. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO

TABELA XX – AREAS VERDES, QUIPAMENTOS E ESTACIONAMENTO NOS C.H.

Conjuntos Habitacionais							
CLASSES DE ESPAÇO - PDM	CONJUNTOS HABITACIONAIS (areas de construção autorizadas)	Area Espaços Verdes - segundo Portaria	Espaços Verdes e de Utilização Colectiva	Equipamentos Utilização Colectiva - segundo Portaria	Areas p/Equipamentos Utilização Colectiva	Nº Lugares Estacionamento	Nº Lugares Estacionamento Público
ALCOCHETE							
UE3	42772,04	28m2/120 m2	9980,14	35m2/120 m2	12475,18	356	71
S.FRANCISCO							
UE3	30033,95	28m2/120 m2	7007,92	35m2/120 m2	8759,90	250	50
UE6	12931,79	28m2/120 m2	3017,42	35m2/120 m2	3771,77	108	22
UC3	4593,45	28m2/120 m2	1071,81	35m2/120 m2	1339,76	38	8
			11097,14		13871,43	396	79

Fonte: DGOTDU/CM Alcochete. Tabela elaborada pelo próprio

Vamos de seguida tentar caracterizar a situação actual mostrando quais as tipologias utilizadas e a sua importância relativa e, sobretudo, perceber como é que as expectativas que presidiram ao planeamento foram confirmadas pela realidade.

6.3.3.3- TIPOLOGIAS URBANÍSTICAS UTILIZADAS.

Analisamos em primeiro lugar a **Freguesia de Alcochete**²⁸³. Nesta freguesia os Espaços Urbanizáveis de Expansão são os seguintes:

Espaço Urbanizável de Expansão, UE1, constituído pela área a sul de Alcochete. Este espaço tem uma área de 25,247 hectares;

Espaço Urbanizável de Expansão, UE2, constituído pela área a nascente de Alcochete e a Norte da EN119. Este espaço tem uma área de 8,85 hectares;

Espaço Urbanizável de Expansão, UE3, constituído pelas áreas a sudeste de Alcochete. Este espaço tem uma área de 138,09 hectares;

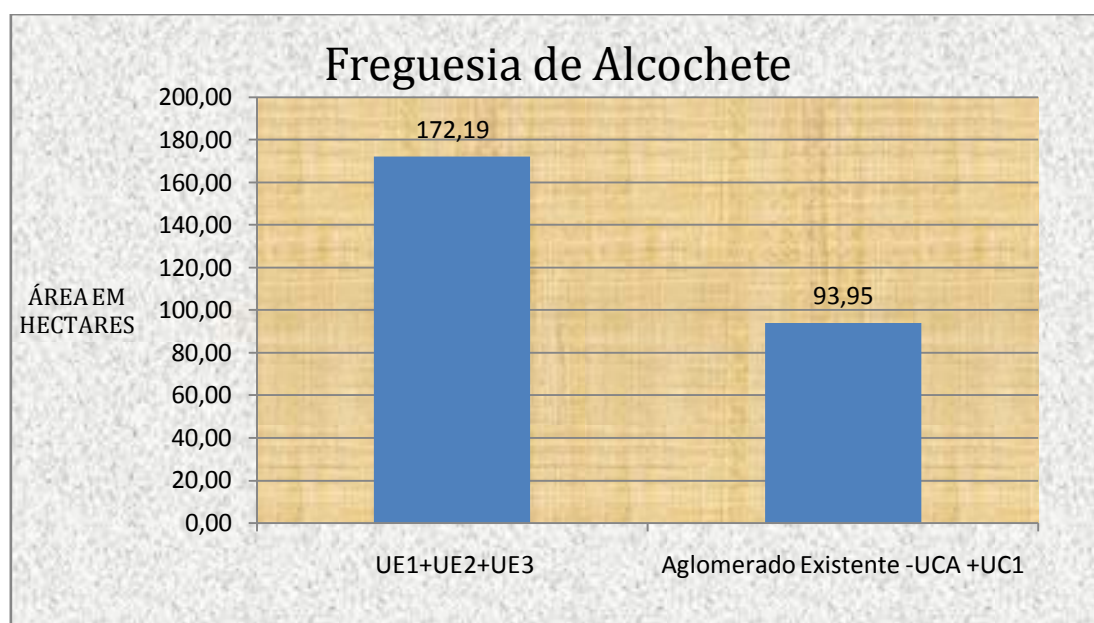


IMAGEM 30 -Expansão Urbana versus Existente

FONTE: CM ALCOCHETE. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO.

Não considerando os Espaços Urbanizáveis Industriais, constatamos que estes espaços urbanos de expansão representam uma área total de 172,19 hectares. Este

²⁸³ Ver Anexo I da Tese

acréscimo de áreas urbanizáveis equivale à duplicação da parte do território já ocupada com áreas urbanas consolidadas. Estas áreas - UCA e UC1 – totalizavam, nesta freguesia, 93,95 hectares.

Foram elaborados Planos de Pormenor de Urbanização (PP) apenas para os UE1 e UE3. As áreas abrangidas por PP somam, nesses espaços, 45,14 hectares, correspondendo a 27,63% da área total. O gráfico seguinte mostra-nos essa realidade.

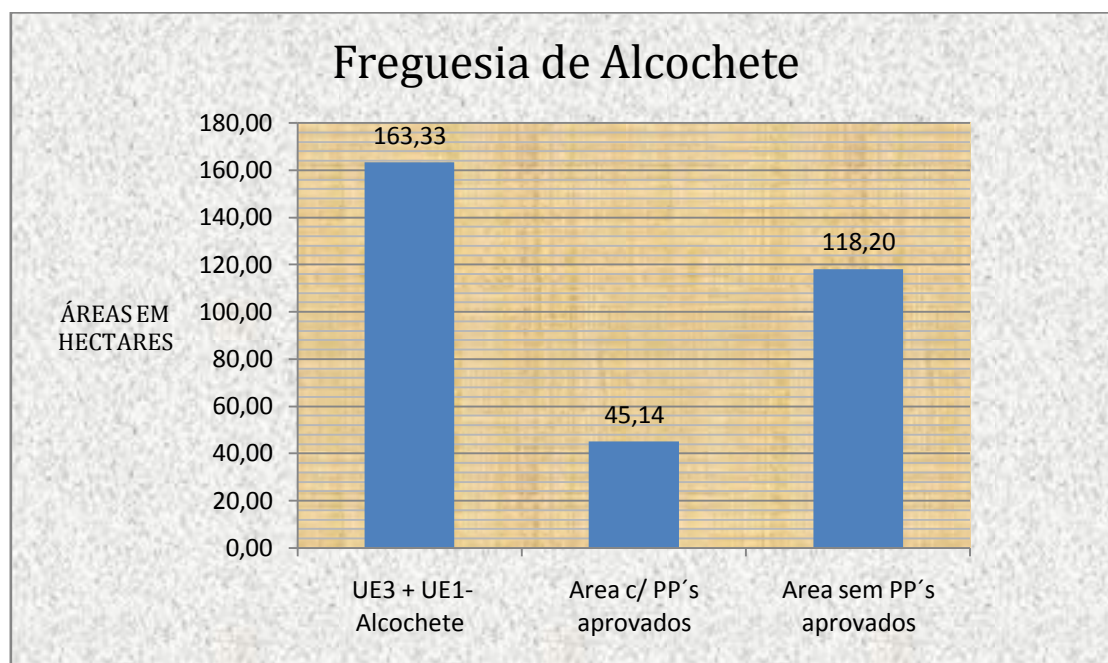


IMAGEM 31-Expansão Urbana. Tipologias utilizadas. O caso dos PP's

FONTE: CM ALCOCHETE. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO.

No caso dos PP da Quinta dos Flamings e da Zona Envolvente do Quartel da GNR não os consideramos para esta análise já que se situam no Espaço Urbano Consolidado, identificado como UC1.

Estas foram operações que incidiram sobre um único prédio, tendo dado imediatamente lugar a uma operação de loteamento. O facto de terem sido precedidas da elaboração de um Plano de Pormenor não as diferencia de vulgares operações de Loteamento, como veremos adiante.

No solo urbanizável não abrangido por PP, 11,66 hectares foram urbanizados com recurso a Conjuntos Habitacionais (CH). Estas operações permitiram urbanizar 9,86 % da área disponível fora dos PP, como se mostra no gráfico seguinte. Na freguesia de Alcochete os C.H. situam-se todos no UE3.

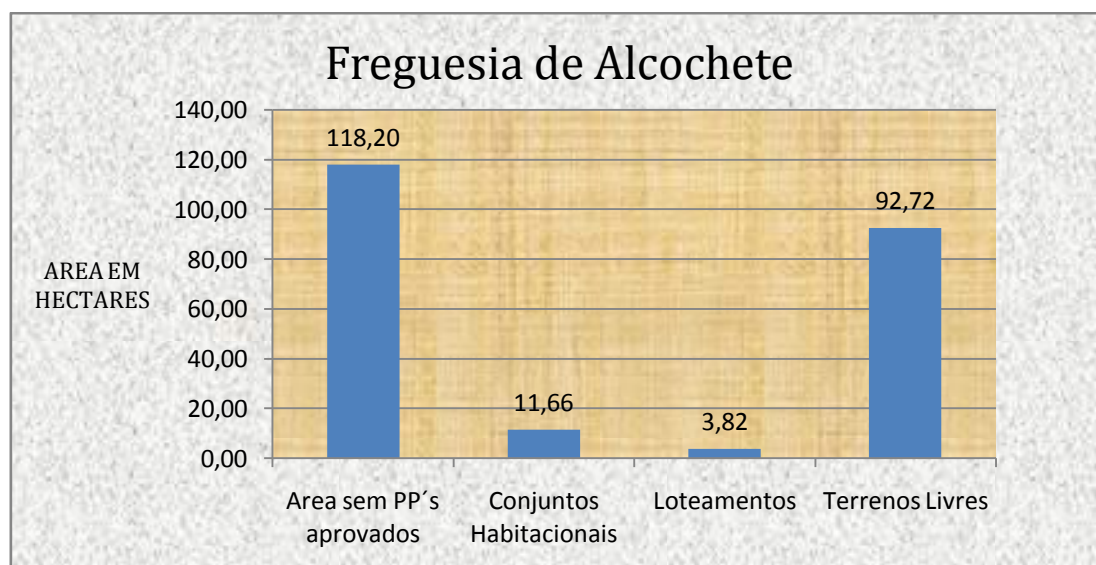


IMAGEM 32 -Expansão Urbana. Tipologias utilizadas

FONTE: CM ALCOCHETE. GRÁFICO ELABORADA PELO PRÓPRIO.

Uma síntese possível para estes dados é a seguinte:

1 - Apenas 21,55 % da área de expansão prevista no PDM foi objecto de uma qualquer operação urbanística. Quer isto dizer que 135,08 hectares, num total de 172,187 hectares, não foram objecto de qualquer operação.

2 - Se somarmos a este valor a área do PP do Canto Pinheiro – que não passou de uma Urbanização de Papel - obtemos uma área total de 151,053 hectares de solos urbanizáveis que não sofreram qualquer transformação, continuando, na realidade, a ser solo rústico.

Podemos concluir que estamos perante um dimensionamento muito exagerado da oferta de solo urbano com base em expectativas que se revelaram completamente irrealistas.

No caso da **Freguesia de S.Francisco**²⁸⁴, a oferta de solo urbanizável consagrada no PDM foi de 108,13 hectares, o que equivaleu a multiplicar por seis a área do aglomerado de S.Francisco que era de 18,08 ha. Nesta freguesia os Espaços Urbanizáveis de Expansão são os seguintes:

Espaço Urbanizável de Expansão, UE3, constituído pelas áreas nordeste de S.Francisco. Este espaço tem uma área de 63,31 ha;

²⁸⁴ Ver Anexo I da Tese.

Espaço Urbanizável de Expansão, UE6, constituído pelas áreas envolventes do aglomerado. Este espaço tem uma área de 44,83 hectares;

A Imagem 33 evidencia a desproporção entre as áreas consolidadas e as áreas de expansão. No Espaço Urbanizável de Expansão, EU6, o processo de urbanização recorreu quase exclusivamente aos loteamentos urbanos.

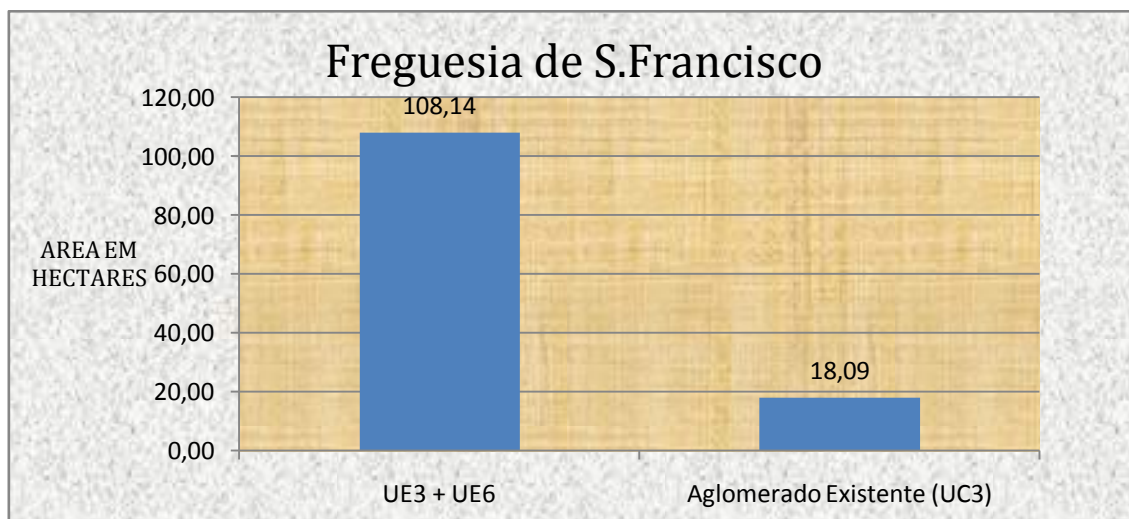


IMAGEM 33 -Expansão Urbana versus Existente

FONTE: CM ALCOCHETE. GRÁFICO ELABORADA PELO PRÓPRIO.

Da totalidade das áreas de expansão da freguesia de S. Francisco apenas 36,5 % foram urbanizadas. A tipologia de intervenção mais adoptada foi o loteamento urbano.

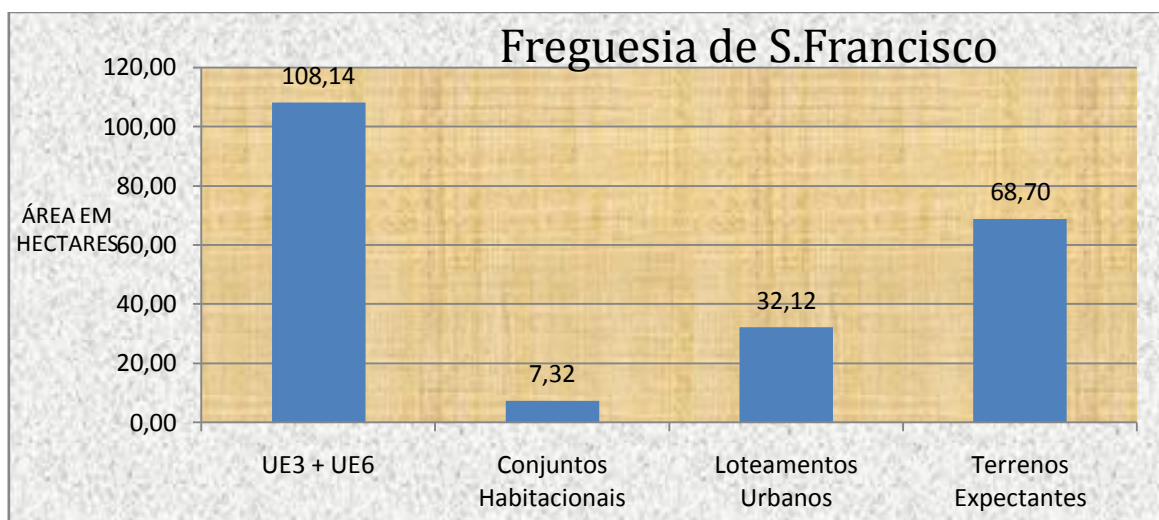


IMAGEM 34 -Síntese da expansão Urbana.

FONTE: CM ALCOCHETE. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO

Esta análise ficaria incompleta se não referíssemos o caso particular do **Espaço Urbanizável de Expansão, UE3**. Esta parte do território assume particular

expressão nesta relação desequilibrada entre as áreas de expansão e as áreas consolidadas. De facto, neste espaço verificamos o seguinte:

1 – Todas as operações urbanísticas aprovadas correspondem a Conjuntos Habitacionais. A área ocupada por estes Conjuntos Habitacionais é de apenas 5,57 hectares. A opção pela sua implantação aparenta ter sido completamente arbitrária, nos locais mais afastados das áreas consolidadas e das infraestruturas públicas existentes. A restante área permanece expectante, sem qualquer iniciativa por parte dos promotores, gerando uma enorme área de solo livre.

2 – Mais de noventa por cento desta área urbanizável de expansão – 90,6%, mais exactamente - nunca foi objecto de qualquer iniciativa por parte dos promotores.

Das expectativas de alojar uma população de 4200 novos habitantes, foram construídas habitações para alojar apenas 420 habitantes. No caso do Espaço Urbanizável de Expansão, EU6, verifica-se que o processo de urbanização recorreu quase exclusivamente aos loteamentos urbanos.

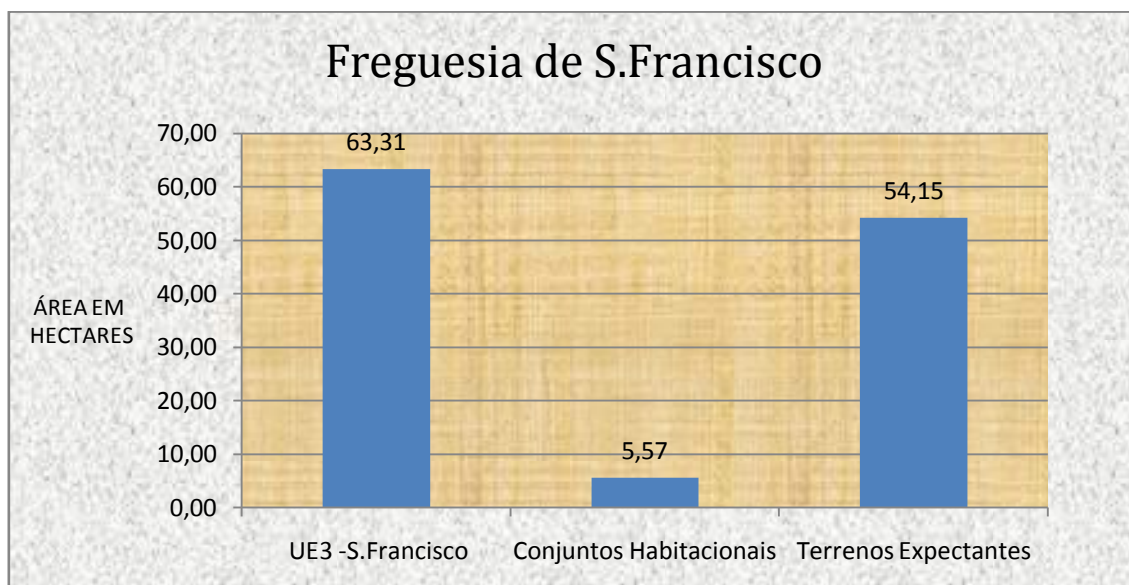


IMAGEM 35 -Expansão Urbana na UE3.

FONTE: PESQUISA DO PRÓPRIO - CM ALCOCHETE. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO

Da totalidade das áreas de expansão da freguesia de S.Francisco apenas 36,5 % foram urbanizadas. A tipologia de intervenção mais adoptada, como já tínhamos referido anteriormente, foi o loteamento urbano. **Podemos, também, neste caso, concluir que estamos perante um dimensionamento muito exagerado da oferta de solo urbano.**

Por fim debruçamo-nos sobre a **Freguesia do Samouco**²⁸⁵. Neste caso a oferta de solo urbanizável foi de 46,96 hectares, o que representou um acréscimo de mais 180% relativamente à área existente. A área de solo urbanizável quase que duplicou os espaços urbanos consolidados.

Espaço Urbanizável de Expansão, UE4, constituído pela área a poente do Samouco. Este espaço tem uma área de 25,09 hectares;

Espaço Urbanizável de Expansão, UE5, constituído pela área nascente do aglomerado. Este espaço tem uma área de 21,87 hectares;

No caso do Samouco foi elaborado apenas um Plano de Pormenor de Urbanização (PP) para o EU4. Trata-se do Plano de Pormenor da Terra Nova do Samouco cuja área (21,30 ha) representa 85% da área do EU4. Estamos perante uma Urbanização de Papel em tudo semelhante à operação do Canto do Pinheiro.

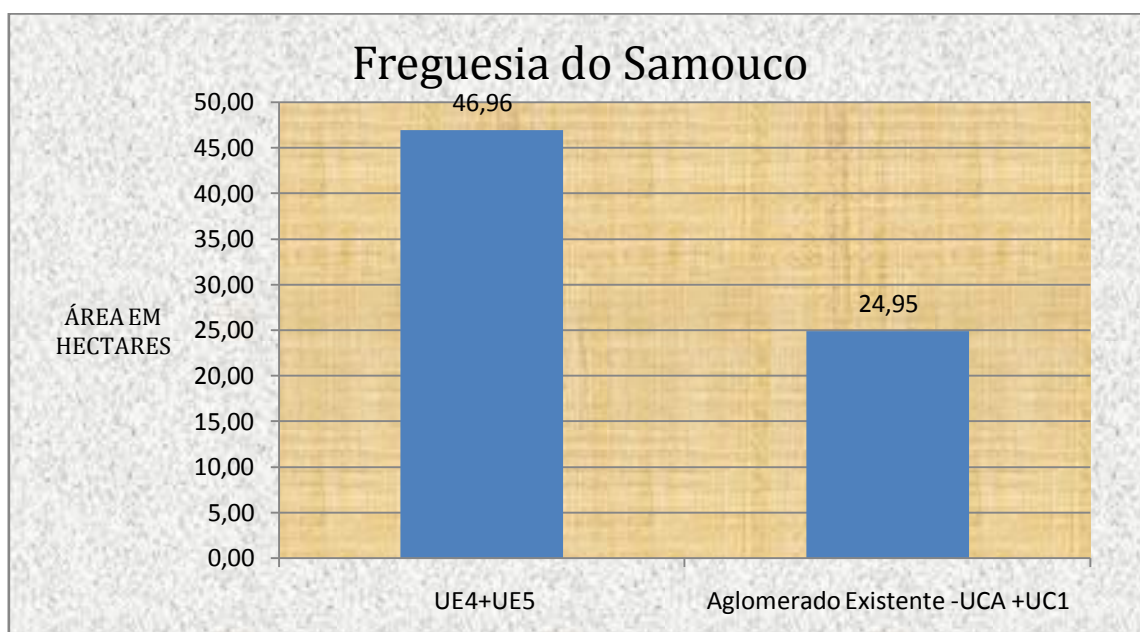


IMAGEM 36-Expansão Urbana versus Existente.

FONTE: CM ALCOCHETE. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO.

A expectativa de acolher 2250 novos habitantes, apenas nesta operação, não se concretizou. Licenciaram-se dez operações de loteamento entre 1987 e 2010. Destas operações seis situam-se na UE4 e na EU5.

²⁸⁵ Ver AnexoI da Tese.

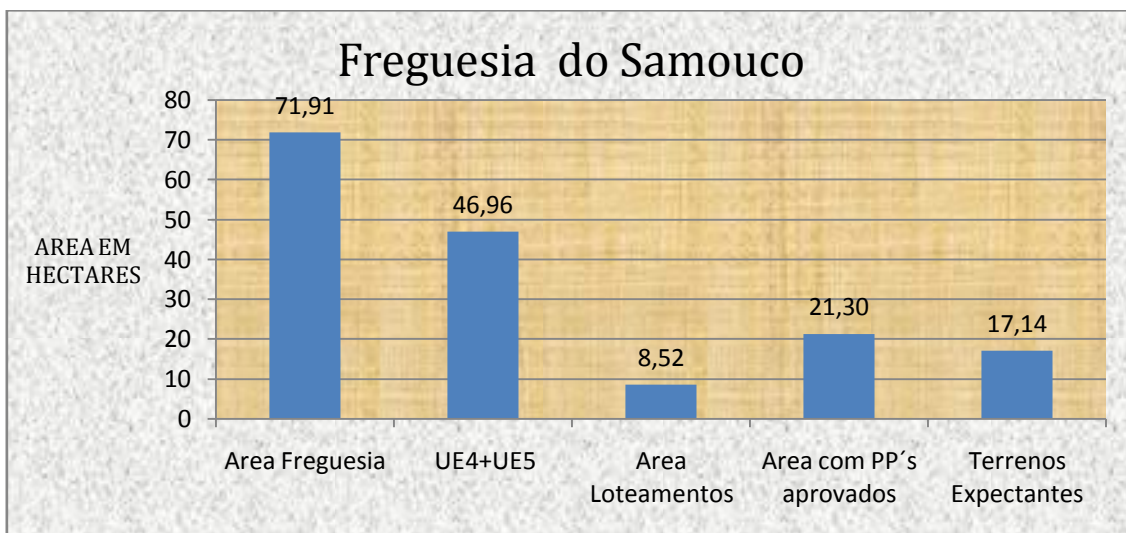


IMAGEM 37-Expansão Urbana. Tipologias utilizadas.

FONTE: CM ALCOCHETE. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO

A área abrangida por estas operações é de 6,77 hectares. Um dos Loteamentos diz respeito ao Espaço de Recreio e Lazer, designado por RL2, que não abordamos nesta análise, e os restantes foram operações que permitiram completar a malha urbana no Espaço Urbano Consolidado.

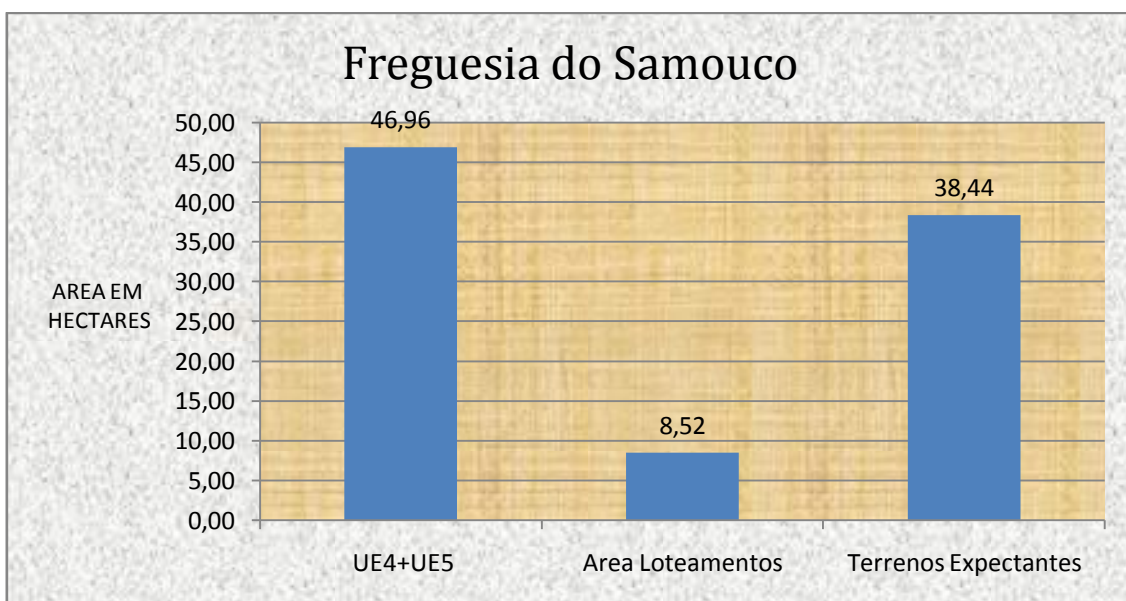


IMAGEM 38 -Síntese da expansão Urbana

FONTE: CM ALCOCHETE. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO.

Se considerarmos o facto de o PP da Terra Nova do Samouco ser uma Urbanização Zombie, constatamos que os terrenos expectantes totalizam, na realidade, 38,44 hectares. A relação entre as áreas de expansão criadas pelo PDM e as áreas objecto de uma operação de loteamento é a que o Gráfico anterior espelha. Apenas 18% das novas áreas urbanas foram objecto de uma operação urbanística. Mais de

quatro quintos dos novos espaços urbanos de expansão permanecem sem nenhuma alteração.

6.3.4 – ANÁLISE DOS AGLOMERADOS

No conjunto das três freguesias de Alcochete, podemos constatar um mesmo padrão de produção de solo urbano, cujas principais características são as seguintes:

I - Dimensionamento muito excessivo das necessidades futuras de solo urbano, que não foi confirmado pela realidade;

II - Emergência de um conjunto de operações, precedidas da elaboração de Planos de Pormenor de Urbanização, que se transformaram em urbanizações de papel;

III - Falência de um conjunto relevante de projectos de urbanização. Projectos cuja falência, envolveu entidades bancárias e implicou a perda de avultados financiamentos;

IV – Perda de coerência das redes de infraestruturas e da rede de equipamentos públicos por força da forma como se concretizou a produção do solo urbanizado;

V - Produção de solo urbano, fora das áreas abrangidas pelos PP, a fazer-se primeiro com o recurso a Operações de Loteamento, e depois com a aprovação dos Conjuntos Habitacionais, designação atribuída aos Condomínios Privados.

A imagem seguinte faz a síntese destas características.

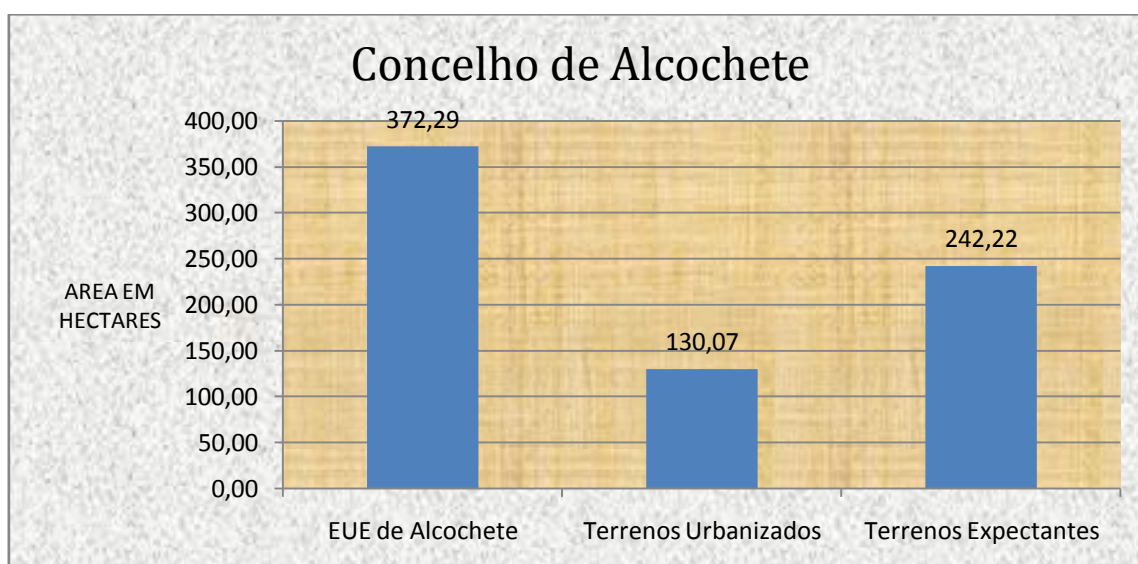


IMAGEM 39 -Síntese da Expansão Urbana.

FONTE: CM ALCOCHETE. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO

Verificamos que apenas 34,9% das áreas de expansão criadas foram utilizadas. O facto de apenas se ter urbanizado cerca de um terço das áreas urbanizáveis

dimensionadas tem diversas consequências. Em primeiro lugar existia a expectativa da chegada de novos moradores. Essa chegada determinava a construção de novos espaços edificados e a expansão da rede urbana. Expansão que iria ser acompanhada da construção de novos equipamentos públicos que seriam financiados com as receitas do desenvolvimento urbano.

Essa expansão e as receitas a ela associadas permitiriam qualificar a rede de infraestruturas pública para as próximas décadas (rede viária, redes de saneamento, rede iluminação pública, rede de telecomunicações e de gás, etc.). Há aqui um efeito em cascata cuja inevitabilidade foi generalizadamente aceite como não carecendo de demonstração prévia ou de verificação.

A fragmentação da malha urbana, o custo para garantir o serviço em pontos muito afastados da grande concentração de consumidores, o custo da manutenção de redes muito extensas, e com poucos utilizadores ao longo dessa extensão, a falta de densidade da rede urbana e a consequente falta de equipamentos que qualifiquem essas extensões, são alguns dos problemas que resultam dessa dispersão da expansão urbana. O modelo de desenvolvimento adoptado em Alcochete, e na generalidade dos municípios, particularmente nas áreas metropolitanas, colocou a actividade municipal numa estreita dependência das receitas associadas ao imobiliário. Ora, a actividade imobiliária esteve na origem de uma crise global do sistema capitalista que eclodiu em 2008. Uma das imagens fortes dessa crise foi a falência de grande parte do sistema financeiro internacional.

Os Estados foram chamados a intervir, vendo-se eles próprios arrastados pela crise financeira, já que o financiamento da actividade pública era assegurado pelo crédito fácil, situação que se alterou radicalmente. Os Estados europeus, entre os quais Portugal, foram sujeitos a processos de resgate, tendo de assumir os custos do resgate do sistema financeiro.

Esta realidade pode ficar ainda mais nítida se passarmos deste nível de análise, ainda muito quantitativo, para o estudo da expansão urbana ao nível de cada aglomerado. É o que nos propomos fazer de seguida percorrendo o concelho de Alcochete, aglomerado a aglomerado, elegendo os diferentes projectos urbanísticos/imobiliários como casos de estudo.

Para podermos compreender a importância que as políticas de solos e de habitação tiveram para o desenvolvimento urbano, e de que forma contribuíram para o tornar

mais justo ou mais injusto, temos que estudar, ao nível dos diferentes projectos concretizados no território, um conjunto de questões chave directamente relacionadas com essas políticas.

A - Urbanismo

B - Questões de Política de Solos

C - Questões de Política de Habitação

D - Programa de Execução e Financiamento

E – Operações Urbanísticas aprovadas no âmbito do Plano

Esta matriz articula-se directamente com a macroestrutura que enquadra esta investigação e que está traduzida na imagem que reproduzimos.

Esta é a matriz de análise e sistematização dos estudos de casos que nos possibilita essa análise.

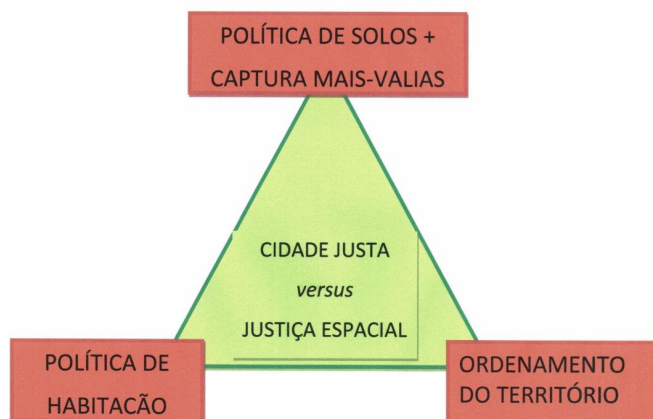
A questão A está directamente relacionada com a política de Ordenamento do Território e com o tipo de resposta que o Plano possibilita

A questão B tem a ver com a Política de Solos e Captura das Mais-Valias que o Plano consagrava e relaciona-se, através dos mecanismos de financiamento que gera, com a Política de Habitação.

A questão C tem a ver com a Política de Habitação e com a análise de quais os tipos de preocupação que estiveram presentes na elaboração do Plano de Pormenor e no tipo de respostas que ele integrava. Articula-se com as políticas OT e de Solos e como já atrás dito com a forma como se lida com as mais-valias.

A questão D permite-nos analisar quais as preocupações presentes na fase da aprovação do Plano com a viabilidade financeira da operação e com o tipo de reflexão que ela determinou. Permite-nos saber se as exigências de equidade e a defesa do interesse público foram devidamente ponderadas.

A última questão permite-nos



conhecer o grau de execução do Plano e a forma como evoluiu a urbanização do território por ele abrangido. Possibilita-nos a recolha de informação relacionada com a forma como a Administração e o Mercado se relacionaram em torno de cada um dos Planos.

Este último aspecto, a questão das operações urbanísticas aprovadas no âmbito do Plano, permite-nos analisar o grau de execução de cada Plano incidindo a nossa atenção nos seguintes aspectos:

- II - Tipo de Operação Urbanística
- III - Nível de Execução/Situação actual de cada Operação
- IV - Valor das Garantias Bancárias Vigentes

O objectivo desta análise é, em primeiro lugar, obter uma imagem o mais nítida possível da realidade urbana existente em Alcochete. Aquilo que se poderia classificar como o “Alcochete depois da crise”, tentando perceber os constrangimentos com que a autarquia se confrontará no futuro próximo.

Em segundo lugar, conseguir estabelecer a relação entre uma adequada política de solos, um adequado programa de execução e financiamento, e as possibilidades que os municípios têm de concretizar uma política de habitação que seja adequada às necessidades dos seus habitantes.

6.3.4.1 - FREGUESIA DE ALCOCHETE

A freguesia de Alcochete integra o Nível I do sistema urbano municipal e o Nível 3.1 do sistema urbano regional,²⁸⁶ resultado da sua importância administrativa e de ser o principal pólo demográfico do concelho. Trata-se do principal centro urbano do concelho com uma área de 12.009 ha. A parte urbana tem uma área de 337 ha, cerca de 2,8 % da área total.

Esta área urbana corresponde à área delimitada pelos perímetros urbanos, de acordo com o PDM em vigor.

²⁸⁶ Consequência da revisão do PROTAML e da revisão do PDM.



Imagem 40 – Área urbana de Alcochete – morfologia urbana

FONTE: PARQUE EXPO. ALCOCHETE. PORTA DO ESTUÁRIO DA CIDADE DAS DUAS MARGENS.

Representando as zonas realçadas a preto as áreas construídas e as zonas a cinzento as áreas não construídas, podemos verificar como o crescimento se caracteriza por uma grande descontinuidade e fragmentação.

A fragmentação da malha urbana, a sua descontinuidade, a inexistência de infraestruturas que garantam a continuidade e complementaridade dos tecidos urbanos, ressaltam como imagens fortes ainda que numa primeira observação.

Aparentemente a gestão municipal esteve, ao longo das últimas décadas, sujeita a fortes tensões, e terá sido incapaz de controlar aspectos essenciais do desenvolvimento urbano. Muito provavelmente não terá meios para intervir no território nos próximos anos em defesa do interesse comum, que é o dos seus munícipes.

Importa por isso perceber as razões pelas quais aqui chegámos e quais foram os factores determinantes para que esta evolução tivesse ocorrido. Na imagem seguinte mostramos os Espaços Urbanos Consolidados²⁸⁷ e os Urbanizáveis de Expansão. É sobre eles que iremos trabalhar.

²⁸⁷ Ver no Anexo I a esta Tese – TIPOLOGIAS DE EXPANSÃO URBANA - todas as Peças Desenhadas relacionadas com a Expansão Urbana.



Imagem 41– Espaços Urbanos Consolidados e Urbanizáveis de Expansão

FONTE: ELABORADO PELO PRÓPRIO A PARTIR DA PLANTA DE ORDENAMENTO DO PDM

A expansão urbana da freguesia está definida no PDM. As classes de espaços definidas são as seguintes:

Espaço Urbano Consolidado;

Espaço Urbanizável de Expansão (UE1, UE2 e UE3);

Espaço Urbanizável Industrial (UI1 e UI2).

Na Freguesia de Alcochete existem 7 Planos de Pormenor eficazes que podemos ver sobrepostos ao território na imagem seguinte, obtida através de ortofotomapa. Além destes sete Planos de Pormenor existem fora do perímetro urbano, três outros PP. Dois são relativos à Zona Industrial do Passil e o terceiro é o da Quinta de Paço de Arcos, Fonte da Senhora. Este último PP situa-se num espaço classificado no PDM como Espaço Agrícola de Categoria I. Esta operação urbanística não sofreu qualquer evolução. Trata-se de uma parte do território completamente descontínua relativamente à restante malha urbana, já de si bastante fragmentada.



Imagem 42 - Ortofotomapa Freguesia de Alcochete com PP's Eficazes.

FONTE: CM ALCOCHETE

Os Planos de Pormenor aprovados na freguesia de Alcochete, com a indicação da data de aprovação e o número de fogos e de habitantes previstos, são os que constam da tabela XXI.

Verificamos que os PP mais antigos - Quinta do Flamingo e Quinta dos Barris – situam-se no Espaço Urbano Consolidado, UC1. Todos os restantes foram aprovados entre os anos de 2000 e 2006, antes da crise do imobiliário e localizam-se nos Espaços Urbanizáveis de Expansão (EU1 e EU3).

O conjunto destes PP permitiria alojar 6395 habitantes o que correspondia a 56,86% da população do concelho em 2001. No caso particular da freguesia de Alcochete a população em 2001 era de 9094 habitantes, pelo que estamos a falar de um aumento de 70%.

Em 2011 verificou-se – ver Tabela IV, p250 - que o crescimento da população da freguesia se situou nos 34,7%, muito aquém do previsto.

Vamos de seguida fazer uma análise destes PP atendendo à sua localização, ao tipo de classe de espaço que ocupam e ao seu grau de concretização.

TABELA XXI - NÚMERO DE FOGOS E DE HABITANTES PREVISTO

PP's EFICAZES	Classe Espaço	Data Aprovação	Nº Fogos	Habitantesprevistos
Quinta do Flamingo	UC1	1997	462	1386
Área Envolvente Q. GNR	UC1	1998	82	213
Quinta dos Barris	UE1	2000	557	1700
Quebrada Norte	UE3	2001	170	1006
Quebrada Sul	UE3	2001	135	450
Canto Pinheiro	UE3	2005	308	1000
Cerrado da Praia	UE1	2006	201	640
POPULAÇÃO TOTAL		-	1915	6395

FONTE: DGOTDU/CM ALCOCHETE. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO

Para isso vamos analisar cada um e, numa segunda fase, estudar o que aconteceu fora das áreas por eles abrangidas, recorrendo a uma grelha de análise que utilizaremos para todo o território e que nos permite esclarecer as questões fundamentais da nossa investigação.

GRUPO I - ESPAÇO URBANO CONSOLIDADO UC1

Espaço constituído pela área consolidada da vila de Alcochete, excluindo o núcleo antigo. Integra os Planos de Pormenor da Quinta dos Flamingos e da Área Envolvente do Quartel da Guarda Nacional Republicana. Trata-se de uma área com 80,288 ha.



Imagem 43 - UC1. PP Área Envolvente Quartel da GNR e PP da Quinta dos Flamingos

FONTE: ELABORADO PELO PRÓPRIO A PARTIR DA PLANTA DE ORDENAMENTO DO PDM

GRUPO II - ESPAÇO URBANIZÁVEL DE EXPANSÃO UE1.

Espaço constituído pela área a sul de Alcochete – Integra os Planos de Pormenor do Cerrado da Praia e da Quinta dos Barris. Trata-se de uma área com 25,247 ha.



Imagem 44 - UE1 com PP's do Cerrado da Praia e Quinta dos Barris.

FONTE:. ELABORADO PELO PRÓPRIO A PARTIR DA PLANTA DE ORDENAMENTO DOPDM

GRUPO III - ESPAÇO URBANIZÁVEL DE EXPANSÃO UE3.

Espaço constituído pela área a sudeste de Alcochete. Integra os Planos de Pormenor da Quebrada Sul, da Quebrada Norte e do Canto Pinheiro²⁸⁸.

²⁸⁸ Ver Anexo I. a esta Tese.

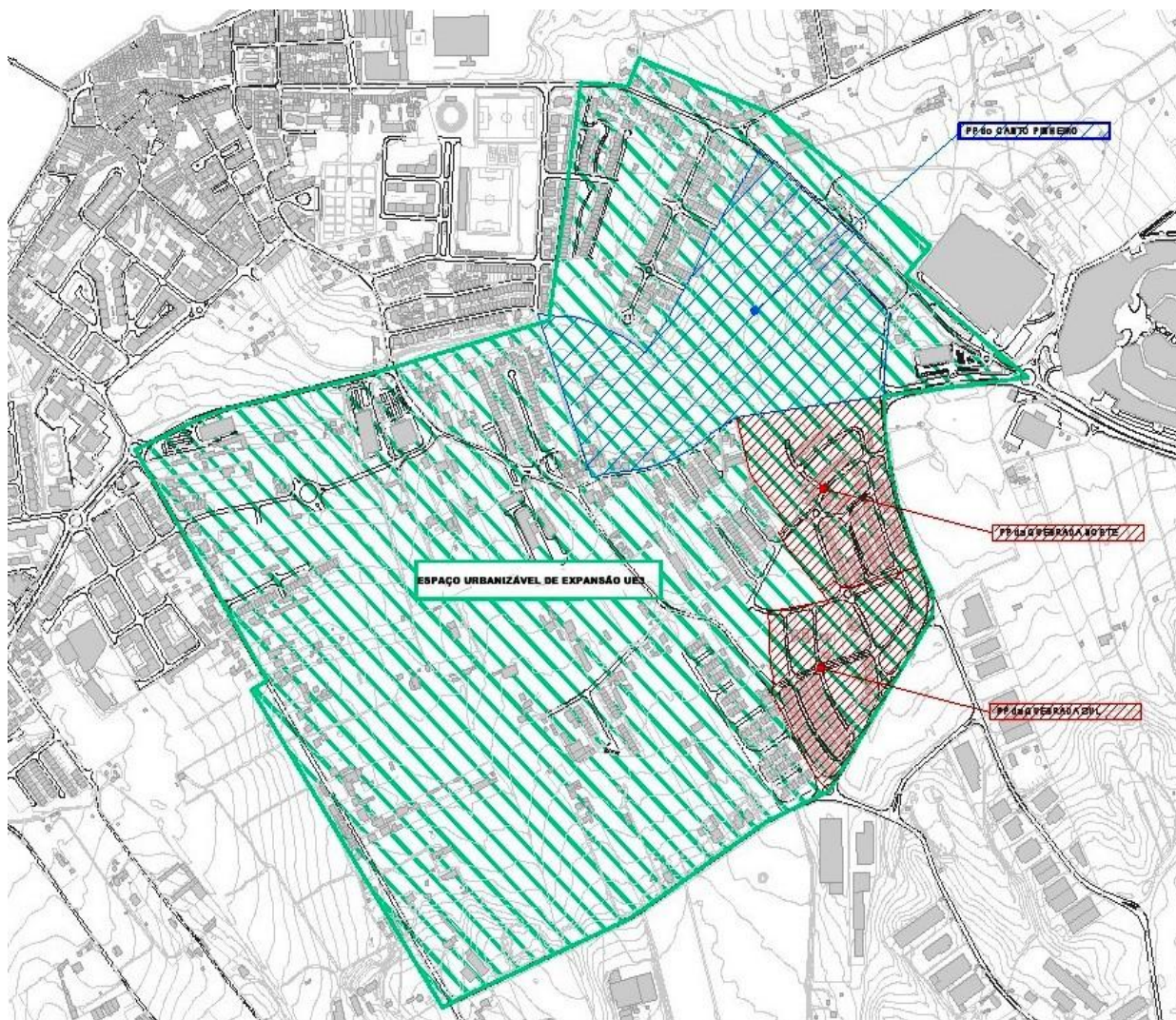


Imagem 45 - UE3. PP Canto Pinheiro, Quebrada Norte e Quebrada Sul
 FONTE: ELABORADO PELO PRÓPRIO A PARTIR DA PLANTA DE ORDENAMENTO DO PDM

Trata-se de uma área com 138,094 ha que, quando completamente construída, permitiria alojar 5.500 novos habitantes.

Vamos de seguida fazer a análise de cada um destes grupos. O objectivo é tentar perceber como se desenvolveu o processo de urbanização em cada uma destas parcelas do território e responder às questões iniciais da investigação.

6.3.4.1.1 - ESPAÇO URBANO CONSOLIDADO - UC1

Esta é uma área envolvente ao núcleo antigo da vila de Alcochete constituído pela restante área consolidada. Para esta área planearam-se duas intervenções no final da década de oitenta e início da década seguinte. Falamos dos Planos de Pormenor da Quinta dos Flamings e da Zona Envolvente do Quartel da Guarda Nacional Republicana, visíveis no ortofotomapa seguinte. Terão sido as primeiras intervenções urbanísticas de maior dimensão aprovadas logo após se saber que iria

ser construída a ponte Vasco da Gama. Podemos dizer que a elaboração destes PP acompanhou a construção da Ponte a par e passo, estando concluídos e aprovados na data da inauguração da infraestrutura.



Imagem 46—vista parcial do UC1 - PP Quinta dos Flamingos e AE Quartel GNR.

FONTE: CM ALCOCHETE

Estes dois Planos encontram-se completamente construídos. Estamos perante duas intervenções urbanísticas que vieram rematar malhas urbanas inacabadas. Podíamos referir um conjunto alargado de operações de Loteamento que até à aprovação do PDM permitiram gerir o processo de urbanização. No entanto isso não teria qualquer tipo de utilidade para o nosso trabalho. Essas operações estão concluídas desde há muito.

A – PLANOS DE PORMENOR NA UC1

O caso dos PP é diferente, não só porque foram os primeiros elaborados no concelho, mas, também, porque marcam um ponto de viragem em termos urbanísticos.

O PP da Área Envolvente do Quartel da GNR foi o único elaborado pelos serviços municipais abrangendo terrenos que apenas parcialmente são públicos. Na sua elaboração estão bem visíveis as preocupações urbanísticas que lhe presidiram.

O PP da Quinta dos Flamingos é o primeiro de uma longa série em que são os interesses fundiários de maximização da ocupação do solo, nos limites permitidos pelos índices urbanísticos e pelos regulamentos, que presidem à sua realização.

O enquadramento regulamentar é dado pelo art. 32º do regulamento do PDM. Podemos e devemos salientar alguns aspectos críticos relacionados com a forma urbana, a ausência de espaço público, a falta de equipamentos ou uma densidade excessiva, sendo certo que os índices urbanísticos foram cumpridos. Neste caso o excesso está no acto de atribuição dos índices. No entanto, tratava-se, em qualquer dos casos, de intervenções que faziam sentido do ponto de vista do remate da malha urbana e que representavam uma resposta importante a uma procura de habitação, que então se fazia sentir.

A1 - PP DA QUINTA DOS FLAMINGOS²⁸⁹

Da análise do Relatório do Plano, na Biblioteca da DGOTDU, foi possível obter as informações constantes da tabela seguinte.

Trata-se de um PP elaborado a par e passo com o PDM.

TABELA XXII - PARÂMETROS URBANÍSTICOS DO PP DA QUINTA DOS FLAMINGOS

DADOS RELATIVOS AO PP	
Area de Intervenção	9,05 hect
Número Total de Fogos	462
Área Construção Habitação	59859,00 m2
Area Construção Comércio	3451,00 m2
Área para Equipamentos	32983,00m2
Índice de Utilização	0,7

FONTE: DGOTDU/CM ALCOCHETE. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO

²⁸⁹Este PP foi publicado em DR II Série, nº130, de 6 de junho de 1997 e registado DGOT: 03,15,02,00/01-97 P.P, de 30 de abril de 1997.

A – ENQUADRAMENTO URBANÍSTICO

A área objecto do Plano era originalmente uma Quinta murada com uma casa senhorial no seu interior. Um Solar típico da fundação de Alcochete. No Relatório do Plano pode ler-se o seguinte:

“ (...) Tendo presente as pressões urbanísticas que se fazem sentir sobre as futuras zonas de expansão do aglomerado urbano, a Câmara Municipal de Alcochete solicitou a elaboração prioritária do Plano de Pormenor da Quinta do Flamingo, de modo a proceder a uma definição do traçado e imagem urbana, assim como das redes de infraestruturas (...)”



Imagem 47 - PP da Quinta dos Flamingos.

As preocupações de desenho urbano e de imagem urbana são sumariamente referidas, de uma forma que poderemos classificar como “básica”.

“(...) A citada proposta contempla a definição de bandas de blocos habitacionais plurifamiliares (...) permitindo recortar o espaço, criando zonas de descontinuidade na construção, as quais se tornam benéficas não só em termos de impacto visual, assim como de vivência dos seus utentes, não descurando as questões de segurança (...)”

A imagem anterior mostra bem a pobreza do desenho urbano. Um espaço de praça interior transformado numa zona de circulação e estacionamento. Uma incapacidade de o edificado dialogar com o espaço. Uma concepção urbana em que os edifícios têm o alçado tardoz virado para a praça. Ausência de comunicação ao nível do R/C, com inexistência de áreas comerciais. A mesma situação, embora com outra expressão, verifica-se na imagem seguinte. Há uma ideia fundamental nesta operação: maximizar a ocupação do território. Neste caso, como o índice era muito elevado – 0,7 – apenas 30% do espaço, através das áreas de cedência, era

destinado a espaço público. Espaço público que, por essa via, se situa nos limites do regulamentar, quase exclusivamente dedicado à circulação e ao estacionamento.



Imagem 48 - PP da Quinta dos Flamingos.

Falta de elementos morfológicos importantes à escala do Bairro. Caso das árvores, das zonas verdes e do mobiliário urbano. Uma zona verde central, enclausurada por trás do estacionamento sem ligação com os passeios (imagem 38). A imagem seguinte, obtida no enfiamento do arruamento que separa a Urbanização da Quinta dos Flamingos do Bairro da Cooperativa, mostra as diferenças nítidas nos dois tipos de intervenção urbanística, que então ainda coexistiam na freguesia de Alcochete. De um lado a intervenção privada e do outro a intervenção pública, através da cooperativa de habitação.



Imagem 49 - PP Quinta dos Flamingos versus Cooperativa de Habitação Coophabital

No caso da Quinta dos Flamingos há um aproveitamento total do lote, com a implantação dos edifícios a fazer-se no seu limite, deixando apenas os passeios e os

estacionamentos estritamente regulamentares. Os outros elementos morfológicos encontram-se ausentes. **Há uma lógica de maximização da renda fundiária que prevalece sobre todas as restantes dimensões relevantes em termos urbanísticos.**

No caso da Cooperativa de Habitação o espaço público é encarado numa outra perspectiva. **Estamos perante uma interpretação diferente do conceito de habitar.** Começando pela implantação das habitações, observamos um recuo em relação ao limite do terreno, com a criação de dois passeios, separados por uma zona verde ao longo da qual foram plantadas árvores. O caso do Bairro da Cooperativa de Habitação em Alcochete é um exemplo claro de um bairro cooperativo em que não existe segregação espacial²⁹⁰. O bairro está perfeitamente integrado na malha urbana e as suas características de desenho urbano reforçam a sua relação com a envolvente.



Imagem 50 - PP Quinta dos Flamingos versus Cooperativa DE HABITAÇÃO
COOPHABITAL

Como podemos verificar pela simples análise do ortofotomapa anterior são vários os detalhes que permitem constatar que estamos perante uma solução urbanística cuja qualidade urbana é muito superior às propostas construídas por iniciativa dos promotores privados, aquilo a que vulgarmente se designa por “ Mercado”.

²⁹⁰ Uma realidade que pode ser encontrada em centenas de operações que se realizaram um pouco por todo o país.

Para esta qualificação contribuem, entre outros, os seguintes aspectos:

I – Um desenho urbano que permite maximizar e qualificar o espaço público. Traçado dos arruamentos com um perfil transversal muito para além do estritamente regulamentar, particularmente no caso dos passeios.

II – Desenho dos quarteirões com a preocupação de promover a sua permeabilidade. Quarteirões descontínuos, com interrupções “à Lá Cerdá”, promotoras dessa permeabilidade. Na imagem acima estão assinaladas várias dessas “permeabilidades” com supressão de lotes evitando o fecho do quarteirão ou com utilização do piso zero para permitir o acesso ao interior do quarteirão reforçando a sua função de espaço público.

III – proximidade de equipamentos públicos e uma valorização da rua com a construção de áreas comerciais no r/chão de alguns dos lotes e a pedonalização de arruamentos de forma a reforçar a sua função comercial e de zona de lazer.

IV – Interior dos quarteirões projectado como espaço público, interligado com a cidade envolvente, através dos espaços não construídos em cada quarteirão.

V – Áreas verdes distribuídas ao longo dos arruamentos com funções de verde urbano, não apenas como elementos quantitativos amontoados para cumprir disposições regulamentares.

Num dos lados da rua há uma clara preocupação com a imagem urbana e com a qualidade do espaço público. No outro lado há sobretudo uma clara preocupação com a maximização da ocupação do solo, uma preocupação com a maximização da rentabilidade da operação.

A imagem seguinte reforça aquilo que acabámos de dizer. Permite por outro lado perceber as preocupações existentes com a descontinuidade do edificado para promover o diálogo entre o interior e o exterior dos quarteirões, promovendo a sua integração na cidade.



Imagem 51 – Duas diferentes relações com o Espaço Público.

A questão que se pode colocar, face a casos como este, é a de saber qual a importância do desenho urbano. Pelo que aqui se pode constatar o facto de ter sido realizado um Plano de Pormenor não introduziu a expectável melhoria do desenho urbano, com tradução numa melhor forma urbana e um espaço público mais qualificado.

Este facto deve-se, do nosso ponto de vista, ao facto de o Plano de Pormenor ser na realidade uma Operação de Loteamento, já que a sua elaboração foi da responsabilidade do promotor e, na sua elaboração, as preocupações com a qualidade do espaço urbano criado foram secundarizadas face à dimensão comercial da proposta. O PP incidu aliás sobre um único prédio urbano.

B - QUESTÕES DE POLÍTICA DE SOLOS

O Plano de Pormenor não aborda qualquer questão desta natureza. Neste caso os terrenos abrangidos pelo PP situam-se dentro da área urbana já consolidada. Não ocorreu neste caso uma reclassificação do uso do solo determinada pela Administração especificamente para esta área. Independentemente da evolução da classificação que cada prédio sofreu ao longo dos tempos não se pode falar nestes casos da geração de mais-valias simples. As Taxas Municipais de Urbanização que a Câmara cobrou sobre esta operação totalizaram 949.650,00€.

C - QUESTÕES DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO

O Relatório do Plano dedica uma particular atenção às questões de política de habitação. Há apenas algumas considerações de carácter geral em que as questões da atractibilidade habitacional do concelho são enaltecidas. É feita uma referência ao concelho vizinho do Montijo que aparece identificado com o local preferencial de trabalho de parte da população, funcionando assim Alcochete como dormitório

“ (...) A vila de Alcochete tem constituído nos últimos anos um factor de atracção de nova população. (...) O aglomerado apresenta uma vivência agradável com um bom enquadramento em relação ao Rio Tejo, factor que tem contribuído para a fixação de nova população no seu perímetro (...) Também em termos de custo de construção apresenta valores inferiores aos praticados no vizinho município do Montijo, onde uma parte considerável da sua população labora (...)”

Neste Relatório é feita uma referência à oferta de habitação acessível aos cidadãos. Trata-se de uma situação única em todos os Relatórios dos Planos de Pormenor disponíveis. Julga-se que isso se deve ao momento histórico da sua elaboração, já que a partir dessa data, a produção de habitação passou a ser totalmente dominada pelo Mercado, desaparecendo a segmentação da oferta que até então existia. O Relatório refere que a

“ (...) A oferta de habitação tem sido satisfatória e diversificada, através da intervenção de cooperativas e empresas de construção (...)”.

Embora o Relatório seja omissos em relação a explicações que permitam perceber melhor o significado das palavras utilizadas, nós podemos validar esta declaração. Com efeito, a oferta de habitação era, neste período, diversificada. Diversificada quanto à forma de acesso. Existia o acesso através da aquisição com recurso ao crédito bancário. Essa via dependia da oferta disponibilizada pelo Mercado e da sua política de preços, função sobretudo da tensão existente entre a oferta de fogos construídos e a procura de habitação. Existia, além disso, o acesso através do inquilinato cooperativo. Essa forma de acesso permitia obter uma habitação a preços muito inferiores aos do mercado e, ao mesmo tempo, em bairros melhor infraestruturados e equipados.

A existência da oferta do arrendamento social cooperativo condicionava os preços praticados pelo mercado. Como se sabe (Harvey & Jowsey, 2004), apenas quando a percentagem de fogos destinados ao arrendamento é da mesma ordem de grandeza dos fogos destinados à aquisição, é que há evidência científica da regulação do preço pelos mecanismos de mercado.

Este Plano de Pormenor marca o início de um período em que a oferta de habitação deixou de ser diversificada. A oferta cooperativa acabou – nunca mais se construiu um único fogo de iniciativa cooperativa em Alcochete - e o inquilinato cooperativo foi incentivado a mudar para a posse cooperativa.

A cooperativa vendeu os seus fogos aos cooperantes, o que correspondeu a trazer o sistema financeiro para “dentro” da Cooperativa. Apenas dois fogos são actualmente posse da cooperativa.

Claro que, atendendo ao baixo preço das casas construídas pelas cooperativas, o financiamento da sua aquisição permitiu incluir um conjunto de outras aquisições sob a protecção da Habitação. O mercado financeiro explora sempre até ao limite a capacidade de endividamento dos seus clientes.

D - PROGRAMA DE EXECUÇÃO E FINANCIAMENTO

O Plano não tinha qualquer Programa de Execução e de Financiamento. Neste caso a oferta que o Plano representou foi imediatamente absorvida pela procura.

E - OPERAÇÕES URBANÍSTICAS REALIZADAS OU EM CURSO.

Relativamente às operações urbanísticas realizadas ou em curso, no âmbito do Plano de Pormenor da Quinta do Flamingo, apenas foi realizada uma operação de Loteamento.

Trata-se de uma operação urbanística que já foi objecto de Recepção Definitiva não existindo, por isso, qualquer garantia bancária. Estamos perante uma operação concluída.

TABELA XXIII - OPERAÇÕES URBANÍSTICAS NO PP DA QUINTA DO FLAMINGO

TIPO	DESIGNAÇÃO	CAUÇÃO
Loteamento	LNE.001/96	-

FONTE: CM ALCOCHETE. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO

A2 - PP DA ZONA ENVOLVENTE DO QUARTEL DA GNR (ZEQGNR)

Os elementos relativos ao Plano da ZEQGNR, apenas puderam ser consultados na Câmara Municipal. Os dados relativos ao PP são os que constam da Tabela XXIV

TABELA XXIV - PARÂMETROS URBANÍSTICOS PP ZONA ENVOL. QUARTEL GNR
DADOS RELATIVOS AO PP

Área de Intervenção	1,6847 hect
Número Total de Fogos	82
Área Construção Habitação	10.507,00 m2
Area Construção Comércio	569,00 m2
Área para Equipamentos	- m2
Índice de Utilização	0,7

FONTE: CM ALCOCHETE. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO

Tratando-se de uma zona no interior da área urbana consolidada, parcialmente edificada e com o edificado a apresentar características diversas, quer quanto à antiguidade, quer quanto ao estado de conservação ou ao valor patrimonial, o Plano aborda todas essas questões.

A - ENQUADRAMENTO URBANÍSTICO

Neste Plano são muitas as preocupações de carácter urbanístico e as relacionadas com o desenho urbano



Imagem 52 – PP DA ZONA ENVOL. QUARTEL DA GNR –ORTOFOTOMAPA

Nesta fase ainda se olhava para o desenho urbano de uma perspectiva que colocava a ênfase na forma urbana, na sua coerência e integração, e de como ela permitia/fomentava a fruição dos diferentes espaços urbanos. Os princípios orientadores do Plano estabelecidos pela CM Alcochete foram os seguintes:

“ deverá fechar e enquadrar a frente de rua e enquadrar o futuro Quartel da GNR; deverá rematar e articular o tecido urbano entre o núcleo antigo e a

zona D [zona de expansão definida no PU de 1982] derivado das opções e estudos já elaborados; deverá contribuir para a vitalização de toda a área em estudo; deverá integrar os projectos em curso do edificado envolvente, assim como as principais orientações no contacto com os munícipes.”

Atribuiu-se uma grande importância, e estabelece-se como “critério fundamental da intervenção, o estudo específico sobre os quarteirões, conjunto edificado e logradouros”.

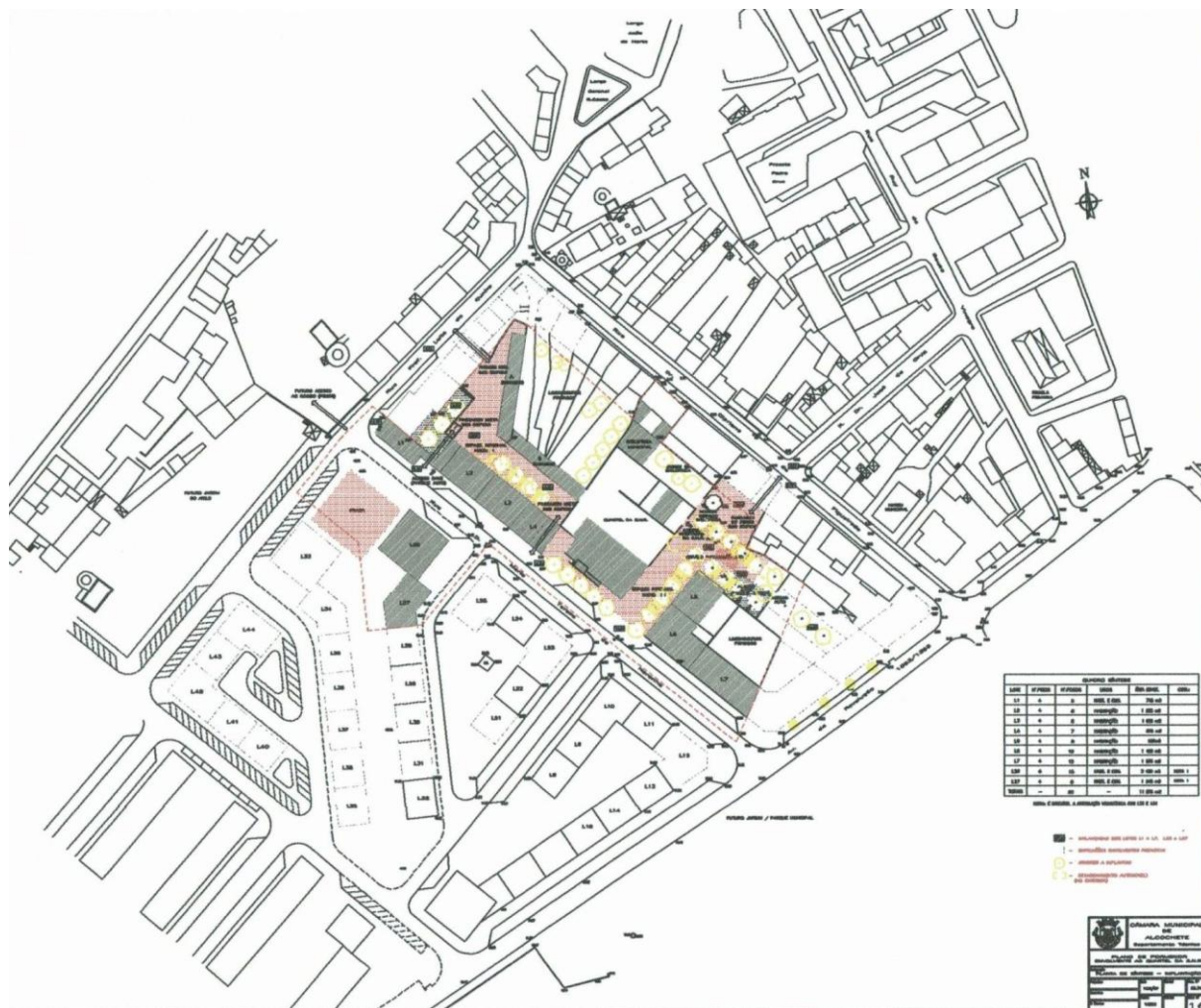


Imagem 53 – PP da Zona Envolvente do Quartel da GNR –planta de síntese

O Plano identifica uma tendência recente para aumentar as volumetrias – construções com menos de 10 anos – enquanto as habitações mais antigas, com mais de 40 anos, são fundamentalmente de 1 ou 2 pisos. Note-se que este Plano foi publicado em DR no dia 20.01.1998, dois meses antes da inauguração da Ponte Vasco da Gama.

Há uma maior preocupação com a composição urbana. Os elementos morfológicos são mais qualificados. Salienta-se a presença das árvores, o detalhe na

pormenorização dos elementos que ajudam a qualificar o espaço público. A existência de árvores melhora a imagem urbana. Os passeios e os estacionamento foram projectados com dimensões que excedem muito os limites regulamentares, melhorando a qualidade urbana. O mesmo acontece com as opções de composição urbana.



Imagem 54 –Rua D. Maria Teresa de Noronha vista Av. da Revolução



Imagem 55 –Rua Dona Maria Teresa de Noronha

O destaque dado ao Quartel da GNR com o recuo da sua implantação e a construção de um arruamento junto ao seu alçado lateral direito, com materiais de revestimento dos pavimentos adequados a uma circulação de baixa velocidade, são testemunho dessa preocupação.



Imagem 56– Articulação com o pré-existente. Presença das Árvores

B - QUESTÕES DE POLÍTICA DE SOLOS

O PP não aborda qualquer questão desta natureza. São aplicáveis as considerações tecidas a propósito do PP da Quinta dos Flamingos. Nesta operação não ocorreu qualquer geração de mais-valias urbanísticas.

C - QUESTÕES DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO

O Plano é omissivo relativamente a estas questões. É feita uma referência à dinâmica na fixação de nova população, “fruto da construção da nova Ponte Vasco da Gama”, sendo depois feita uma referência genérica à oferta de habitação.

“ A oferta de habitação tem sido diversificada face à variedade da procura, quer através da iniciativa privada de empresas de construção (com habitação de “standards” mais elevados) quer através da intervenção de cooperativas propondo habitação relativamente mais económicas”

Há aqui uma referência à segmentação do mercado e à necessidade de uma oferta que tenha essa realidade em perspectiva. A referência a standards mais elevados de oferta apontava para essa segmentação mas também para uma reflexão sobre os padrões de habitação para cada um dos estratos sociais. Infelizmente este tipo de preocupações foi posteriormente abandonado, passando a ser completamente omissa.

D - PROGRAMA DE EXECUÇÃO E FINANCIAMENTO

O Plano não tinha qualquer Programa de Execução e de Financiamento.

E - OPERAÇÕES URBANÍSTICAS REALIZADAS OU EM CURSO.

A proposta do Plano foi totalmente construída.

6.3.4.1.2 - ESPAÇO URBANIZÁVEL DE EXPANSÃO - UE1

A EU1 é uma zona de expansão muito controlada em termos espaciais. Aqui foi respeitado o princípio da contiguidade da malha urbana.

Trata-se de uma expansão urbana a Sul de Alcochete com uma área de 25,247 hectares. Desses 25,247 hectares, 14,73 estão abrangidos por dois Planos de Pormenor de Urbanização: o PP da Quinta dos Barris e o PP do Cerrado da Praia. Estamos a falar de uma percentagem de cerca de 60% do território abrangido por Planos de Pormenor.

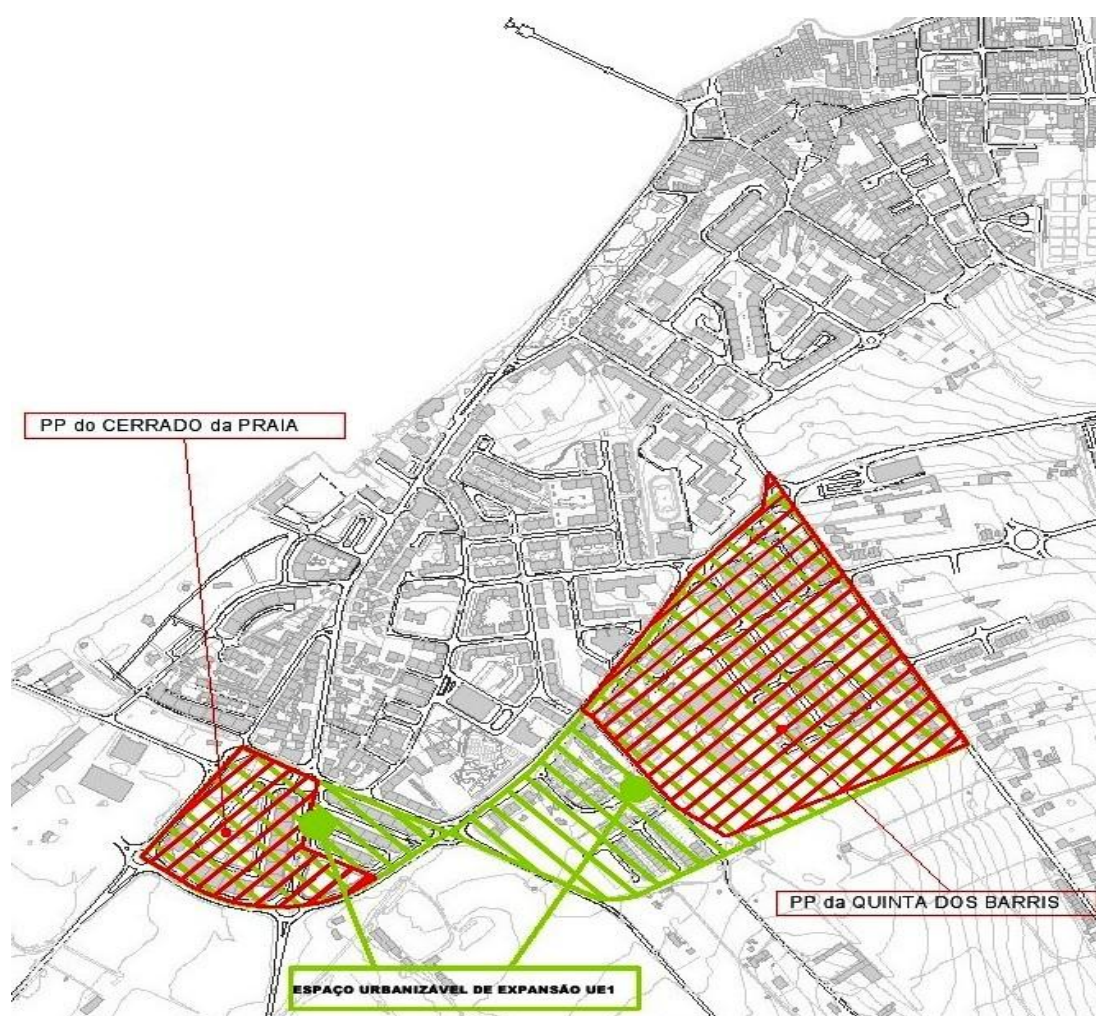


Imagem 57 – UE1 –o território dos 2 Planos de Pormenor.

Além dos Planos de Pormenor existe um conjunto de outras intervenções classificadas de acordo com os Serviços como Loteamentos, mas que adoptam as características morfológicas dos Conjuntos Habitacionais.

A – PLANOS DE PORMENOR NA UE1

A1 - PP DA QUINTA DOS BARRIS

O Plano de Pormenor da Quinta dos Barris foi aprovado em 5 de Fevereiro de 2000 e foi registado na DGOTDU em 9 de Setembro do mesmo ano. O Plano abrange um conjunto de vinte e oito parcelas/lotas pertencentes a diversos artigos urbanos. O elemento central do Plano foi um loteamento já existente e que depois se integrou no PP.

Da análise do Relatório do Plano, na Biblioteca da DGOTDU, foi possível obter as seguintes informações:

TABELA XXV - PARÂMETROS URBANÍSTICOS. PP DA QUINTA DOS BARRIS

DADOS RELATIVOS AO PP	
Área de Intervenção	12,00 hect
Número Total de Fogos	557
Área Construção Habitação	86.391.00 m2
Area Construção Comércio	0,00 m2
Área para Equipamentos	23.290,00 m2
Índice de Utilização	0,7

FONTE: DGOTDU/CM ALCOCHETE. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO

A - ENQUADRAMENTO URBANÍSTICO

Este Plano de Pormenor tem a particularidade de ter sido elaborado a partir de um Projecto de Loteamento dotado de alvará.

Houve necessidade de projectar uma área mais abrangente e que possibilitasse um melhor enquadramento urbanístico e permitisse obter respostas para as necessidades em equipamentos colectivos, nomeadamente uma Escola. Tratou-se de uma proposta de ultrapassagem dos conflitos gerados pelos direitos dos proprietários, recorrendo ao instituto da perequação.



Imagem 58 – ORTOFOTOMAPA - ÁREA DO PP DA QUINTA DOS BARRIS

“ (...) Esta nova estrutura urbana tem como base a operação de loteamento recentemente efectuada na zona central da área de intervenção (Alvará nº 3/98), e prevê a resolução de algumas situações de impasse existentes, deixando em aberto a possibilidade de uma futura expansão mais a sul.



Imagem 59 – Planta de Síntese

A solução encontrada traduziu-se numa oferta de lotes para moradias unifamiliares em torno das áreas ocupadas pelo loteamento original. Essas áreas não avançaram e o loteamento original não foi totalmente construído. Alguns dos equipamentos não foram, pela mesma razão, concretizados



Imagem 60 – Arruamento principal do Loteamento “gerador”

Esta solução era meramente utilitária, visava ultrapassar o condicionamento representado pela fragmentação da propriedade, não resultando de opções determinadas por critérios urbanísticos.

“A solução proposta surgiu da necessidade de compatibilizar o estudo de loteamento recentemente aprovado para a zona central da área de intervenção com os espaços envolventes de modo a criar uma nova estrutura urbana que permita uma expansão ordenada da zona sul de Alcochete (...)” Na zona central já referida manteve-se a existência de uma composição urbana tendo como base edifícios de habitação colectiva dispostos em quarteirões abertos, remetendo-se para os limites da área de intervenção uma estrutura de transição tendo como base pequenos lotes destinados a edifícios de habitação unifamiliar ou bifamiliar.(...)”

Na imagem seguinte percebemos que a nova estrutura urbana se articula deficientemente com a envolvente. Não se detecta um único eixo que garanta ter o novo Bairro um alinhamento preferencial com o existente. O único ponto de contacto é a rede viária e a rotunda existente no final do principal arruamento da nova urbanização com a rua dos Barris. Talvez por isso se afirme no Relatório do Plano que:

“ Como premissas para o desenho urbano considerou-se a estrutura viária existente fora da área de intervenção como elemento disciplinador (...)

procurando criar a partir destas duas vias, eixos viários coordenadores da nova estrutura urbana.



Imagem 61– Ortofotomapa

B - QUESTÕES DE POLÍTICA DE SOLOS

O PP não aborda qualquer questão desta natureza. Utilizando os critérios estabelecidos anteriormente a mais-valia simples gerada pela reclassificação do uso do solo foi de **86.391,00 m² x 300,00 €/m² = 25.919,460 €**. No entanto neste caso uma parte correspondente a cerca de um terço das áreas não foi construída. Assim sendo a mais-valia gerada é da ordem dos 17,3 milhões de euros. Não obtivemos qualquer informação sobre a efectiva cobrança de TMU na área do Plano. As estimativas feitas tiveram em conta a área de construção autorizada e os valores pagos por m². No Relatório aborda-se esta questão na parte relativa ao Plano de Financiamento. Afirma-se que:

“O valor global da taxa municipal de urbanização, a valores actuais, para a área máxima de construção é de cerca de 246.394 mil contos.”

A nossa previsão em euros é de 1.295.865,00 euros, o que é muito próximo do valor referido no Relatório.

C - QUESTÕES DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO

O Relatório ignora as questões da habitação. O argumento é o desconhecimento, que é invocado com toda a franqueza.

““Dispõe-se de muito poucos elementos para elaborar um estudo de previsão da população que irá habitar na área do Plano, embora seja previsível que venha a ter características significativamente diferentes da população actual da vila de Alcochete.

Pode dizer-se que a procura de habitação na área do Plano depende principalmente das novas condições de acessibilidade rodoviária, determinadas pela Ponte Vasco da Gama e pelos novos IC da Península de Setúbal.

No entanto, sempre se vai adiantando que:

“Em qualquer caso haverá que contar que o tipo de população que procurará este tipo de construção corresponderá a famílias com um nível de rendimento superior à média, podendo uma parte significativa ser mesmo oriunda, ora da Península de Setúbal, ora da cidade de Lisboa, na expectativa de encontrar uma área mais calma e aprazível”

D - PROGRAMA DE EXECUÇÃO E FINANCIAMENTO

Neste Plano utilizou-se pela primeira vez “uma fórmula” que depois foi exaustivamente repetida em todos os Planos de Pormenor.

“O Plano é viável em termos económicos e financeiros dos pontos de vista público e privado, gerando directamente importantes receitas para a CM de Alcochete, no sentido da realização de infraestruturas gerais do concelho através da Taxa Municipal de Urbanização, quando do licenciamento das operações de loteamento e, a prazo, através da Contribuição Predial Autárquica, bem como para a criação de equipamentos e espaços de utilização colectiva em Alcochete (...)”

Este tipo de “justificação” veio a revelar-se, infelizmente, falso. Além da verificação *à posteriori*, que neste momento podemos fazer, havia nesta formulação um conjunto assinalável de equívocos.

Em primeiro lugar não bastaria a declaração da viabilidade havia que demonstrá-la. Isso não foi feito. Por outro lado enfatiza-se a realização de infraestruturas gerais do concelho com a cobrança da TMU - não deixando de referir que elas apenas serão cobradas após o licenciamento das operações de loteamento – mas nada se diz sobre as infraestruturas internas da operação.

Ora essas infraestruturas internas apenas serão garantidas no contexto das mesmas operações de loteamento. Em boa verdade o PP não tem associado nenhuma fórmula que lhe garanta a sustentabilidade económica e financeira, e, sobretudo, a sua aprovação não dá ao município nenhuma garantia da sua viabilidade futura ou de que o município beneficiará das vantagens que lhe estão associadas.

Estamos perante a situação referida por Flyvberg (2012) a propósito da questão de saber quem ganha e quem perde, e através de que mecanismos de poder, na análise de um megaprojecto.

“the main mechanism of power that megaproject promoters use to get their projects approved and funded – and to define themselves as winners and others as losers – is the following formula: (Underestimated Costs) + (Overestimated Revenues) + (overestimated Development Effects) + (Underestimated or omitted environmental impacts) = Project approval and funding. (p.107)²⁹¹

Esta formulação foi recorrentemente utilizada ainda que, muitas vezes, a realidade não a tenha confirmado. Os prejuízos para o interesse público, resultado da falência desta fórmula, não impediram a sua generalizada utilização. **Isto só foi/é possível pela existência de uma relação de poder em que os vencedores impõem aos vencidos os custos das suas erradas opções.** Esta relação de poder construiu-se com base na Lei.

E - OPERAÇÕES URBANÍSTICAS REALIZADAS OU EM CURSO.

Apenas a Operação de Loteamento original se realizou. Mais de metade dos fogos abrangidos pelo PP não se realizaram.

TABELA XXVI - OPERAÇÕES URBANÍSTICAS NO PP DA QUINTA DOS BARRIS

TIPO	DESIGNAÇÃO	CAUÇÃO
Loteamento	LNE -4/97	-

FONTE: CM ALCOCHETE. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO

Esta operação já foi objecto da recepção definitiva.

A2 - PP DO CERRADO DA PRAIA

O Plano de Pormenor do Cerrado da Praia foi aprovado em 5 de Fevereiro de 2000 e foi registado na DGOTDU em 9 de Setembro do mesmo ano. Na Biblioteca da DGOTDU, não foi possível consultar este processo. Conseguimos obter algumas informações, de que as mais importantes são as que integram a Tabela seguinte:

TABELA XXVII - PARÂMETROS URBANÍSTICOS DO PP DO CERRADO DA PRAIA

DADOS RELATIVOS AO PP	
Área de Intervenção	4,93 hect
Número Total de Fogos	201

²⁹¹ “ O principal mecanismo de poder que os promotores de megaprojectos utilizam para conseguir a aprovação e o financiamento destes projectos - e para definir eles próprios como vencedores e os outros coo perdedores – é a seguinte fórmula: (Custos Sub-estimados + Receitas Sobreestimadas + Efeitos favoráveis do desenvolvimento sobrestimados + Subestimados ou ignorados impactos ambientais igual a Projecto aprovado e financiado.” TdP

Área Construção Habitação	27,393,40 m ²
Area Construção Comércio	1.166,40 m ²
Área para Equipamentos	8.903,25 m ²
Índice de Utilização	0,58

FONTE: CM ALCOCHETE. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO

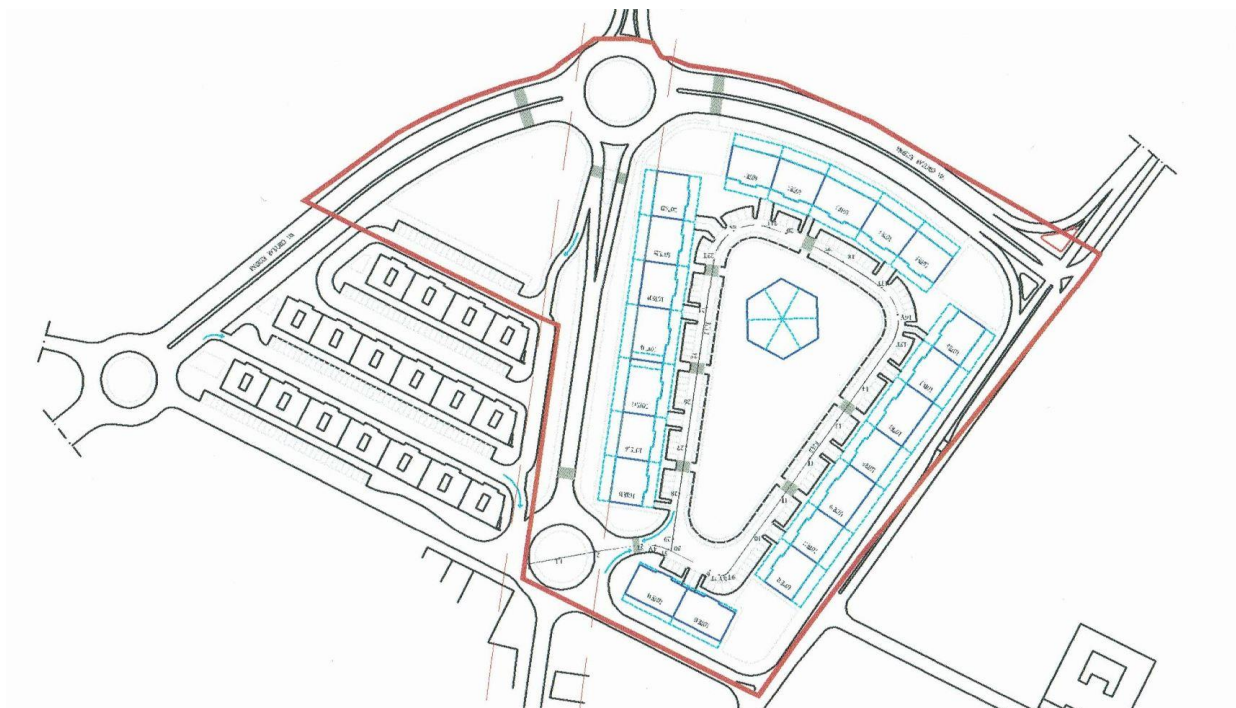


Imagem 62– Planta de Síntese do PP do Cerrado da Praia



Imagem 63 –PP do Cerrado da Praia. Ortofotomapa

A - ENQUADRAMENTO URBANÍSTICO

Estamos perante uma operação urbanística em que o PP incide sobre um único prédio com um único proprietário. Esta operação faz o remate a sudoeste do aglomerado urbano de Alcochete. Trata-se do aproveitamento de um terreno com a forma de cunha, cuja ligação com a restante malha urbana não parece ter sido motivo de particular preocupação.

B - QUESTÕES DE POLÍTICA DE SOLOS

O PP não aborda qualquer questão desta natureza. Utilizando os critérios estabelecidos anteriormente a mais-valia simples gerada pela reclassificação do uso do solo foi de **28.559,80 m² x 300,00 €/m² = 8.567,940 €**.

O empreendimento está ainda em construção, mas tem avançado, sendo mesmo um dos raros empreendimentos que não parou nos anos entre 2012 e 2015.

C - QUESTÕES DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO

O Relatório ignora as questões da habitação. Trata-se de um projecto destinado a um segmento mais elevado, com preços acima dos valores praticados no concelho.

D - PROGRAMA DE EXECUÇÃO E FINANCIAMENTO

O PP é omissivo quanto a esta questão. A TMU paga foi de 428.397,00 euros.

E - OPERAÇÕES URBANÍSTICAS REALIZADAS OU EM CURSO.

Não obtivemos informação sobre esta questão

6.3.4.1.3 - ESPAÇO URBANIZÁVEL DE EXPANSÃO UE3

O EU3²⁹² é a maior mancha de expansão urbana prevista no PDM de Alcochete. Ocupa uma área de 138,09 hectares. Trata-se da área situada a sudeste de Alcochete, numa zona muito próxima ao complexo comercial do Freeport.

²⁹² Ver Peça Desenhada 05 - Planos de Pormenor em vigor – Espaço Urbanizável de Expansão UE3 integrante do Anexo I



Imagem 64 – UE3 – recortado a branco território dos Planos de Pormenor.

A faixa deste território abrangida por Planos de Pormenor de Urbanização – visível na imagem anterior – corresponde a um conjunto de três prédios contíguos situados na proximidade dessa zona comercial. Estas áreas são as que mais próximo ficariam do Novo Aeroporto de Lisboa.

Importa chamar a atenção para o facto de no Regulamento do PDM estarem definidas as condições da edificabilidade que se podem adoptar na UE3. De facto no art. 42º, no seu ponto 6 nº 2, determina-se que:

“2 - Os planos de pormenor referidos no número anterior devem abranger áreas que garanta uma infra-estruturação urbana e a adequada localização de equipamentos colectivos e espaços verdes, obedecendo às seguintes regras cumulativas:

- a) Área utilizável máxima: 40%;
- b) Densidade máxima: 25 fogos/ha;
- c) Índice de utilização bruto: « 0,35;
- d) Número máximo de pisos: dois, excepto para estabelecimentos hoteleiros, que poderão ter até três pisos;
- e) Infra-estruturas viárias e estacionamento: de acordo com o disposto no capítulo VI do presente Regulamento;

f) Afectação de terrenos para equipamentos colectivos e espaços verdes e de utilização colectiva: de acordo com o disposto no capítulo VI do presente Regulamento.”

Estas condicionantes regulamentares são responsáveis por muitas das opções de desenho urbano que os PP exibem. De facto, a opção pelos dois pisos como solução geral conduziu a uma “solução tipo” de moradia unifamiliar em banda, e a uma grande extensão da rede viária. Tornou estas zonas monofuncionais, puramente residenciais.

Parece ter existido a preocupação de tornar esta zona uma zona de baixa densidade construtiva com um índice de utilização bruto muito baixo e com uma clara limitação do número de pisos. Não existe qualquer referência a áreas mínimas destinadas a comércio e serviços o que conduz, na prática, a uma extensa zona monofuncional, uma espécie de zona dormitório anexa a Alcochete.

A parte da UE3 abrangida pelos PP ocupa uma área de 29,89 hectares representando apenas 21,65 % da área total. Para uma população prevista de 5500 novos habitantes a parte assegurada por estes PP, depois de estarem totalmente construídos, seria de 36,6% dessa população, correspondendo a 2000 novos habitantes. Cerca de metade destes novos habitantes seriam alojados no PP do Canto Pinheiro. No entanto, ele não sofreu qualquer evolução, permanecendo como um “Plano de Papel”.

Os Planos de Pormenor da Quebrada Sul e da Quebrada Norte sofreram evoluções mas a sua situação é muito problemática. Em ambos os Planos existem sinais de excesso de construção com a oferta a exceder largamente a procura. Este desequilíbrio terá estado na origem da falência dos promotores. O reflexo disso são as inúmeras bandas de moradias vazias ou a existência de bandas de moradias parcialmente construídas e abandonadas, e com a vegetação a invadi-las. O nível de infraestruturação, mas, sobretudo, a descontinuidade nas infraestruturas urbanas, particularmente na rede viária, torna estas áreas urbanas, zonas degradadas e sujeitas a uma intensa degradação.

Há em todos estes casos sinais de que os serviços urbanos normais, como a limpeza das ruas, o tratamento dos espaços verdes, a entrega do correio, o apoio prestado pelas instituições, como a Junta de Freguesia, são muito insuficientes. No caso deste espaço urbanizável de expansão vamos também analisar o fenómeno da

expansão urbana nos territórios não abrangidos por PP e em particular o fenómeno dos Conjuntos Habitacionais.

A - PLANOS DE PORMENOR NA UE3

Como já sabemos foram elaborados três Planos de Pormenor para esta parte do território. A imagem 64, mostra-nos que esses Planos tinham contiguidade entre si e iriam permitir uma expansão da malha urbana apoiada no reforço das infraestruturas, concretizada na zona em que se construiu o complexo comercial do Freeport. No entanto, como a mesma imagem mostra, por razões inesperadas, proliferaram um conjunto de intervenções fora das áreas abrangidas pelos PP. Isto apesar de a oferta de solo urbano por eles providenciada estar muito longe de se ter esgotado.

A imagem seguinte foi tirada a partir do topo norte do terreno abrangido pelo PP do Canto do Pinheiro. Ao fundo depois de uma imensidão de terreno natural avistamos os empreendimentos da Quebrada Norte e da Quebrada Sul. São visíveis sinais do abandono a que parte das construções inacabadas está votada. O recurso à expressão “terreno natural” é propositado.



Imagem 65 –QUEBRADA NORTE E SUL A PARTIR DO CANTO DO PINHEIRO.

Com efeito estamos perante o mesmo terreno que antes integrava a Reserva Ecológica Nacional, e que, neste momento, sem qualquer incorporação de trabalho, apenas através de uma simples decisão administrativa se tornou urbano, permanecendo, apesar disso, sem qualquer transformação.

Quando olhamos no sentido inverso a partir da Quebrada Norte para o terreno do Canto do Pinheiro o que vemos é o seguinte.



Imagem 66 –O CANTO DO PINHEIRO VISTO DO TOPO DA QUEBRADA NORTE.

Chama-se a atenção para o facto de em primeiro plano estarem as infraestruturas do espaço público e os equipamentos da Quebrada Norte já num estado de degradação irreversível.

Como se irá verificar de seguida a opção de desenho urbano adoptada pelos diferentes PP tornou todas estas áreas puramente residenciais. Há uma opção generalizada pelas moradias unifamiliares de dois pisos em bandas, “monocórdicas”, dispostas, em regra, dos dois lados dos arruamentos, que funcionam como vias de circulação e estacionamento, desprovidas de qualquer actividade comercial que convide a população a utilizar o espaço público.

Nesta primeira fase vamos analisar os PP, mas importa também estudar e compreender as razões que levaram ao aparecimento do fenómeno dos Conjuntos Habitacionais. De facto esta proliferação de projectos urbanísticos em áreas não abrangidas por qualquer IGT foi concretizada exclusivamente com o recurso aos Condomínios Privados.

Esta rotura com a ordem então vigente ocorreu num período de tempo que vai do ano de 2000 ao de 2008.

A1 - PP DO CANTO DO PINHEIRO

Da análise do Relatório do Plano, existente na CM Alcochete, foi possível obter as seguintes informações que estão reunidas na Tabela seguinte.

Este Plano de Pormenor foi aprovado pela Câmara Municipal de Alcochete na sua sessão de 10 de Dezembro de 2008 e pela Assembleia Municipal de Alcochete em 27 de Dezembro de 2008.

TABELA XXVIII - PARÂMETROS URBANÍSTICOS. PP DO CANTO DO PINHEIRO

DADOS RELATIVOS AO PP	
Área de Intervenção	16,1485 hect
Número Total de Fogos	306
Área Construção Habitação	53.180,00 m2
Area Construção Comércio	2.629,67 m2
Área para Equipamentos	11.240,00 m2
Índice de Utilização	0,34

FONTE: DGOTDU/CM ALCOCHETE. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO

O Regulamento do Plano foi publicado em Diário da República em Abril de 2009. Na altura em que este Plano foi aprovado, Alcochete foi contemplado com a notícia da aprovação, pelo Conselho de Ministros, da localização do Novo Aeroporto de Lisboa em Alcochete. Estamos perante um Plano de Papel. Não foram construídas as infraestruturas, nem tão pouco foi licenciada qualquer operação de loteamento.



Imagem 67 – PP DO Canto do Pinheiro. uMA URBANIZAÇÃO DE PAPEL

O Plano abrange 30 prédios correspondentes a tiras paralelas com áreas muito variáveis. A Construfalco SA era, no entanto, a maior proprietária, quer no número de prédios quer na sua dimensão. Esta empresa faliu e arrastou consigo o Plano. Esta área do território municipal está na posse de uma entidade financeira, o Novo Banco. Conjugam-se aqui neste território o resultado da falência do promotor do Plano de Pormenor e da entidade financiadora do Projecto, o Banco Espírito Santo. A autarquia é directamente afectada.

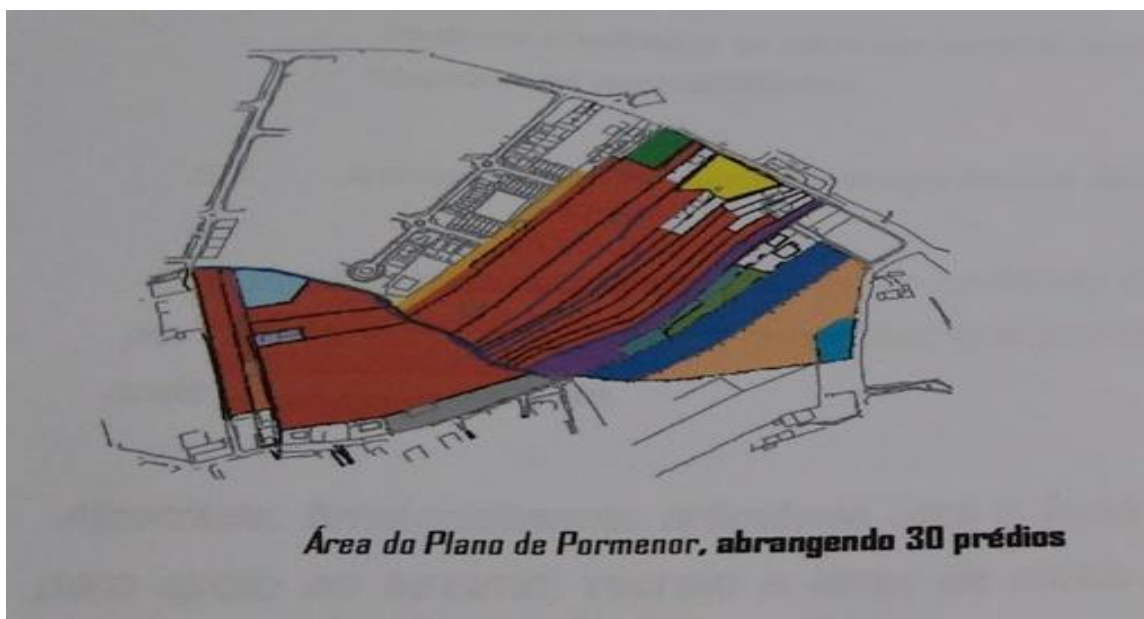


Imagem 68 –PP do Canto do Pinheiro. Cadastro

A – ENQUADRAMENTO URBANÍSTICO

O Plano nos termos do Relatório tinha como objectivos, os seguintes:

“A promoção de uma área urbana maioritariamente habitacional, caracterizada pela baixa densidade, respeitando o estabelecido em PDM, estabelecendo a integração com a área edificada envolvente, contribuindo, deste modo, para cerzir e consolidar o tecido urbano existente e projectado”

Pelas razões atrás referidas a UE3 é uma zona de baixa densidade, respeitando as disposições regulamentares do PDM. O PP do Canto do Pinheiro não foge a essa regra, apresentando uma solução de moradias em banda dispostas ao longo de uma extensa rede de arruamentos. Estas novas zonas urbanas são exclusivamente residenciais e por opção do autor do Plano elas estão concebidas como ilhas que se articulam com a restante rede urbana através dos nós da rede viária. Este Plano remata a Norte os PP da Quebrada Norte e da Quebrada Sul, permitindo a construção de um acesso com características adequadas do interior da freguesia à zona comercial do Freeport e à entrada da vila. Esse arruamento está salientado na imagem seguinte.

No Relatório do Plano é dado um grande destaque à rede viária e à sua articulação com a rede existente. É valorizado como um elemento central do Plano, do qual irradia todo o desenho urbano, o traçado da variante que concretiza a articulação entre a zona do Freeport e o interior da Freguesia. Esta variante funciona como uma via de atravessamento, dimensionada para “drenar” importantes fluxos associados à nova zona comercial, e apenas recebendo as vias perpendiculares pontualmente

articuladas nos nós. Os arruamentos perpendiculares a essa variante, quer os situados a Norte quer a Sul, funcionam como impasses relativamente a esta via.



Imagem 69 –troço estruturante da rede viária. Não construído.

FONTE: CM ALCOCHETE. ELABORADO PELO PRÓPRIO - NOTA: A VERMELHO SÃO INDICADAS AS ÁREAS NÃO CONSTRUÍDAS.

Como o Plano não avançou, esta importante infraestrutura ficou por construir, com graves consequências em termos urbanos. O fracasso da operação do Plano de Pormenor do Canto Pinheiro determinou um conjunto de consequências, com um efeito desestruturador para o desenvolvimento do município

Na imagem que se segue podemos perceber a proximidade deste projecto ao complexo do Freeport. É visível a requalificação da rede viária na proximidade do complexo comercial e a sua extensão para uma segunda rotunda que faria a articulação com a rede viária do PP do Canto do Pinheiro.



Imagem 70 –Proximidade do PP do Canto Pinheiro ao Freeport.

O acesso ao Freeport podia ser o cartão-de-visita de uma Alcochete que tivesse aproveitado o desenvolvimento urbano para requalificar a sua área urbana, aproveitando os investimentos privados para obter melhorias na esfera pública.



Imagem 71 –A Avenida do Euro 2004que serve o Freeport

Mas, depois de passarmos esta zona qualificada, a realidade de outros tempos emerge. Na imagem seguinte é visível a importância que assume a requalificação da rede viária municipal para o desenvolvimento de Alcochete. Depois de ultrapassarmos a zona do Freeport os moradores e os visitantes são confrontados ou com a interrupção da via ou com a mudança abrupta de perfil que configura um regresso ao passado.



Imagem 72 – fragmentação da rede viária municipal – mudança de perfil assinalado.

B - QUESTÕES DE POLÍTICA DE SOLOS

No Relatório do Plano não é feita qualquer referência a qualquer questão relacionada com a Política de Solos.

Os terrenos abrangidos por estes PP integravam a REN. Com a aprovação do PDM foram desafectados daquela reserva e passaram à condição de terrenos urbanizáveis. Esta desafecção integrou os terrenos também abrangidos pelos PP da Quebrada Norte e da Quebrada Sul. Utilizando os critérios estabelecidos anteriormente **a mais-valia simples** gerada pela reclassificação do uso do solo neste caso do PP do Canto Pinheiro foi de **55.809,67 m² (16,12 ha x0,34) x 300,00 €/m² = 16.443.377,00 €**.

As Taxas Municipais de Urbanização que a Câmara cobraria sobre esta operação seriam de 837.145,05€. Mas, como a operação não avançou, a CM Alcochete não recebeu qualquer verba.

C - QUESTÕES DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO

No Plano a questão da Habitação é tratada sem qualquer rigor. Admite-se uma procura que se dá por adquirida e que resulta, ainda, da construção da Ponte Vasco da Gama. A oferta que o Plano disponibiliza é a moradia unifamiliar em banda contínua com o piso zero sobrelevado, para permitir o estacionamento em semi-cave. Uma solução que replica as oferecidas nos Planos da Quebrada Norte e Sul. Não é feita qualquer referência a um qualquer aspecto relacionado com a Política de

Habitação do município ou com os objectivos prosseguidos pelo promotor neste projecto.

D - PROGRAMA DE EXECUÇÃO E FINANCIAMENTO

O Relatório do Plano repete exactamente o que se afirma nalguns outros Planos de Pormenor, como foi o caso do PP da Quinta dos Barris.

“O Plano é viável em termos económicos e financeiros dos pontos de vista público e privado, gerando directamente importantes receitas para a CM de Alcochete para a realização de infraestruturas gerais do concelho através da Taxa Municipal de Urbanização, quando do licenciamento das operações de loteamento e, a prazo, através da Contribuição Predial Autárquica, bem como para dotação de Alcochete em equipamentos e espaços de utilização colectiva (...)”.

O Plano, neste caso, veio a demonstrar-se, não era viável. Para a entidade pública o Plano não permitiu concretizar as respostas que se esperava obter com a sua implementação. Ironicamente no Relatório atribuíam-se ao Município a responsabilidade pelo Faseamento da sua Execução afirmando-se o seguinte:

“ O faseamento a adoptar depende da conjugação das opções de política municipal que a Câmara considera mais ajustadas e aceitáveis face à conjuntura actual e previsível, a programação da realização das obras de urbanização e construção dos proprietários abrangidos pelo Plano e as obras relativas ao reforço e extensão das infra-estruturas principais do concelho”.

Na realidade nada disso aconteceu porque as opções de política da autarquia, a existirem, não foram nem vistas nem achadas para este tipo de decisões, ou então tratou-se apenas de uma impossível “conjugação das opções de política municipal”.

O problema é de outra natureza e conduz-nos de novo à reflexão em torno de quem ganha e quem perde com este tipo de desenvolvimento. E, em consequência, obriga-nos a questionar se este desenvolvimento é ou não desejável.

E - OPERAÇÕES URBANÍSTICAS REALIZADAS OU EM CURSO.

No âmbito do PP do Canto do Pinheiro não foi realizada qualquer operação urbanística, nem tão pouco submetido a licenciamento qualquer projecto de licenciamento de um loteamento.

A2 - PP DA QUEBRADA NORTE

O PP da Quebrada Norte foi aprovado pela Assembleia Municipal de Alcochete em 18 de Fevereiro do ano 2000. O seu regulamento foi publicado em Diário da

República em 9 de Janeiro de 2001. Encontra-se registado na DGOT desde Novembro de 2000.

Este Plano faz a ligação entre o PP do Canto Pinheiro e o PP da Quebrada Sul. Integra o remate sudeste do UE3, uma zona na qual os novos loteamentos urbanos são obrigatoriamente precedidos de planos de pormenor nos termos do Regulamento do PDM. O Relatório que integra o PP caracteriza-se por uma grande frugalidade, compondo-se de 4 singelas páginas. Os dados relativos ao PP são os seguintes:

TABELA XXIX - PARÂMETROS URBANÍSTICOS DO PP DA QUEBRADA NORTE

DADOS RELATIVOS AO PP	
Área de Intervenção	7,010 hect
Número Total de Fogos	171
Área Construção Habitação	23.178 m2
Area Construção Comércio	73 m2
Área para Equipamentos	6.254 m2
Índice de Utilização	0,33

Fonte: DGOTDU/CM Alcochete. Tabela elaborada pelo próprio

A - ENQUADRAMENTO URBANÍSTICO

As preocupações de desenho urbano são as estritamente regulamentares. Apesar da designação de Plano de Pormenor, não se encontra no Relatório nenhuma preocupação urbanística mais elaborada. Desenho urbano no limite do estritamente regulamentar – passeios com as medidas mínimas, arruamentos com o perfil transversal mínimo. Solução burocrática igual a milhares de operações de loteamento. Lotes de moradias geminados em banda, com as moradias recuadas 2 a 3 metros relativamente ao limite dos lotes. Meia cave para estacionamento com sobrelevação do r/c, que fica sensivelmente a meio-piso. Um único padrão sempre repetido, sem variações.

As Zonas Verdes estão todas encostadas a um canto. Como se o verde urbano fosse uma obrigação regulamentar e não um elemento morfológico fundamental para a qualificação do espaço público.



Imagem 73 – Planta de Síntese do PP da Quebrada Norte.

Fonte: CM Alcochete

A Planta de Enquadramento, que integra o Projecto do PP, é uma planta “rodeada de vazio”. Apenas a junção com o PP da Quebrada Sul, já que se trata do mesmo promotor e dos mesmos autores dos Planos. Como se nada tivesse sido construído e como se não existisse nenhum tipo de Plano com o qual este tivesse que se articular. Sem enquadramento possível. Como se esta fosse uma intervenção descontínua em relação ao território edificado. Não aparece no Relatório nenhuma preocupação urbanística que nos permita compreender qual foi o objectivo perseguido pelo Plano, além de permitir incluir o número de lotes e o número de fogos que os índices da UE3 e a área do terreno permitiam. Ironicamente encontra-se a seguinte referência na parte do Relatório designada como “Princípios Base Orientadores da Elaboração do Desenho Urbano”:

“A definição das volumetrias construtivas consonantes com as existentes em zonas anexas recentes, construídas de forma aparentemente espontânea, porque resultantes de operações de loteamento isoladas, mas que são produto de tendências de transformação actuais”

Bom, na envolvente do Plano não há edificação espontânea. O que há é o resultado das intervenções do mesmo Promotor, na Quebrada Sul.

B - QUESTÕES DE POLÍTICA DE SOLOS

O PP não aborda qualquer questão desta natureza. A área do PP foi desafectada da REN. Utilizando os critérios estabelecidos anteriormente **as mais-valia simples** geradas pela reclassificação do uso do solo foram de **23.251,00 m² x 300,00 €/m² = 6.975.881,00 €**. As Taxas Municipais de Urbanização que a Câmara cobrou sobre esta operação foram **348.765,05€**. Quase toda a área do PP da Quebrada Norte foi urbanizada com o recurso aos respectivos Projectos de Licenciamento das Operações de Loteamento.

C - QUESTÕES DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO

No Relatório há uma parte muito pequena dedicada à Habitação. Não se encontra qualquer referência aos objectivos de Política de Habitação seguidos pelo município. O excerto seguinte é a única coisa que se pode compreender. Percebe-se que há uma proposta de tipologias que permitirá fazer a conciliação entre os objectivos de política de habitação do município - que não se sabe quais são, nem aparecem explicitados em parte nenhuma - e aquilo que será a vontade do mercado.

“ As tipologias habitacionais adoptadas, resultam da conciliação entre os imperativos de qualidade do parque edificado que constituem preocupações dominantes da administração local e os da procura de mercado que se fazem sentir e que apontam para unidades unifamiliares com lotes de pequena dimensão, como forma de baixar o custo total da habitação,”

Há aqui a necessidade de justificar uma solução de desenho urbano “monocórdica”, com moradias geminadas num contínuo sempre igual e sempre repetido – não será essa a expressão física dos “*imperativos de qualidade do parque edificado que constituem preocupações dominantes da administração local*” - com a intenção de oferecer uma solução de projecto e construtiva mais acessível.

D - PROGRAMA DE EXECUÇÃO E FINANCIAMENTO

A única referência que se encontra no Relatório é a seguinte:

“A execução do plano de pormenor da Quebrada Norte dependerá da implementação dos projectos de loteamento a desenvolver nas parcelas que o constituem por promotores privados e das opções de política municipal (...)”

Este discurso não apresenta qualquer racionalidade urbanística nem tão pouco exhibe uma preocupação com a sua própria racionalidade. Não se percebe o que quer dizer neste contexto “opções de política municipal”. Terá faltado acrescentar que a “implementação dos projectos de loteamento” depende única e

exclusivamente da vontade dos promotores tendo em atenção a “procura de mercado”.

E - OPERAÇÕES URBANÍSTICAS REALIZADAS OU EM CURSO.

Relativamente às operações urbanísticas realizadas ou em curso no âmbito do Plano da Quebrada Norte foram aprovadas duas operações de Loteamento. A primeira, a LU.001.02, tinha 119 fogos, com data de emissão de alvará de 2002.

TABELA XXX - OPERAÇÕES URBANÍSTICAS NO PP DA QUEBRADA NORTE

TIPO	DESIGNAÇÃO	CAUÇÃO
Loteamento	LU.001.02	84.054,00
Loteamento	LU.002.06	342.897,88

Fonte: DGOTDU/CM Alcochete. Tabela elaborada pelo próprio

A Recepção Provisória das infraestruturas foi efectuada em 2006. Abrange a maior parte da área do PP. Desde 2011 que se encontra com obras de edificação abandonadas e com uma pequena parte das infraestruturas por concluir. A segunda operação, a LU.002.06, com 45 fogos, encontra-se abandonada tendo os serviços realizado a última inspecção em 2011.



Imagem 74 - Quebrada Norte. Arruamento de Acesso ao Loteamento

O valor da caução vigente é muito elevado, 342.897,88€, sobretudo se comparamos com a outra operação de loteamento, e se pensarmos que em 2010 foi efectuada a Recepção Provisória das Obras de Urbanização. A obra do ponto de vista dos serviços foi considerada como estando abandonada desde 2011.

O acesso ao interior do “Bairro” definido pelo PP da Quebrada Norte, que estabelece a ligação com o PP da Quebrada Sul, faz-se por uma rua antiga, com um perfil desadequado. Falta a nova ligação que faz a transição entre a Quebrada Norte e o Canto do Pinheiro. Esta coexistência dos novos projectos imobiliários com a manutenção de infraestruturas degradadas já foi por nós abordada a propósito do PP do Canto do Pinheiro. O mato invadiu tudo, mesmo as zonas pavimentadas. As edificações abandonadas são elas próprias invadidas pelo mato.



Imagem 75 - Quebrada Norte. Infraestruturas degradadas

A degradação das calçadas e dos pavimentos, a destruição dos espaços verdes e dos equipamentos suscitam uma interrogação sobre a sustentabilidade deste tipo de desenvolvimento.



Imagem 76 - Edifícios abandonados na lu.002.06



Imagem 77 - Quebrada Norte. O mato invade tudo.

Na imagem acima são visíveis os sinais de degradação e abandono, apesar de os edifícios estarem num estado de construção muito avançada. Certamente haverá financiamentos muito elevados que ficaram aqui retidos, nestas “modernas ruínas”.

A3 - PP DA QUEBRADA SUL

O PP da Quebrada Sul foi aprovado pela Assembleia Municipal de Alcochete em 18 de Fevereiro do ano 2000, no mesmo dia em que foi aprovado o PP da Quebrada Norte. O seu regulamento foi publicado em Diário da República em 29 de Janeiro de 2001. Encontra-se registado na DGOT desde Janeiro de 2001. Este Plano incide sobre um único prédio conhecido por Lagoa da Lapa ou Alagoa do Láparo. Este prédio tem um único proprietário a empresa “OMINOC – Construções e Imobiliário Lda,” que é também a proprietária do PP da Quebrada Norte. Os objectivos do Plano são, segundo o que se escreve no Relatório, os seguintes:

“ (...) Concretizar as linhas de desenvolvimento estratégico do PDM. (...) “Estimular o aumento da qualidade e quantidade da oferta nas áreas da habitação, cultural e de lazer” (...) “evitar a transformação desordenada de Alcochete por via da pressão urbanística (...) ”

O Relatório parece estar a ironizar. “Estimular o aumento da qualidade e quantidade da oferta nas áreas da habitação”? A única diferença que se observa para o PP da Quebrada Norte, do mesmo promotor, é o facto de existir neste caso um conjunto de moradias unifamiliares com uma solução arquitectónica diferente das anteriores e com maiores áreas.

Será a isto que se pode chamar “aumento da qualidade da oferta nas áreas da habitação”?



Imagem 78 - Quebrada SUL

Chamamos a atenção para estes factos porque estamos a lidar com Planos de Pormenor de Urbanização, instrumentos de política pública que são fundamentais para a concretização dos objectivos prosseguidos pelos municípios.

TABELA XXXI - PARÂMETROS URBANÍSTICOS DO PP DA QUEBRADA SUL

DADOS RELATIVOS AO PP

Área de Intervenção	6,684 hect
Número Total de Fogos	135
Área Construção Habitação	23.390 m2
Área para Equipamentos	6.254 m2
Índice de Utilização	0,34

FONTE: DGOTDU/CM ALCÓCHETE. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO

A - ENQUADRAMENTO URBANÍSTICO

As soluções de desenho urbano são iguais às descritas a propósito do PP da Quebrada Norte. Há, no entanto, a introdução de uma nuance. Parece ter sido a necessidade de preservar uma espécie vegetal a determinar, “essencialmente”, o desenho urbano. Integrado nos “Princípios Base Orientadores da Elaboração do Desenho Urbano” aparece a seguinte descrição.

“No que se refere ao desenho urbano, é de salientar que o mesmo resultou essencialmente da necessidade de preservar, proteger e valorizar as espécies vegetais existentes no local (os sobreiros)”

Estamos perante um contra-senso já que se coloca a preservação de uma espécie vegetal, própria do uso florestal, como condição determinante para definir um uso urbano. As imagens seguintes confirmam esta preocupação e mostram o seu carácter caricatural. Do ponto de vista do enquadramento urbanístico a situação é

semelhante à descrita para o PP da Quebrada Norte. O vazio envolvente, como uma ficção urbana.



Imagem 79 - O Sobreiro enquanto gerador de desenho urbano



Imagem 80 - IDEM.

B - QUESTÕES DE POLÍTICA DE SOLOS

O PP não aborda qualquer questão desta natureza. Utilizando os critérios estabelecidos anteriormente a **mais-valia simples** gerada pela reclassificação do uso do solo neste caso foram de **23.390,00 m² x 300,00 €/m² = 7.017,585 €**. O valor da Taxa Municipal de Urbanização que a Câmara cobrou sobre esta operação foi de 350.850,00€.

C - QUESTÕES DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO

Podemos afirmar sensivelmente o mesmo que sobre o PP da Quebrada Norte. O que se diz no Relatório é o seguinte:

“ As tipologias habitacionais adoptadas, resultam da conciliação entre os imperativos de qualidade do parque edificado que constituem preocupações dominantes da administração local e os da procura de mercado que se fazem sentir e que apontam para unidades unifamiliares com lotes de pequena dimensão, como forma de baixar o custo total da habitação,” (...) “ Pode dizer-se que a procura de habitação na área do Plano dependerá por um lado das condições de acessibilidade rodoviária, geradas em particular pelo IC13, e por outro pelas características dos equipamentos e espaços públicos a criar. Em qualquer caso haverá que contar que o tipo de população que procurará este tipo de construção corresponderá a famílias com um nível de rendimento superior à média podendo uma parte significativa ser mesmo oriunda, ora da Península de Setúbal, ora da cidade de Lisboa, na expectativa de encontrar uma área mais calma e aprazível.”

Este discurso choca frontalmente com aquilo que se escreveu a propósito do PP da Quebrada Norte, sobre a relação entre as áreas das habitações e o seu preço. Afinal na Quebrada Sul espera-se uma população com um nível de rendimento superior.



Imagem 81 – Quebrada Sul. Bandas de moradias desabitadas.

Parece existir uma total incoerência neste discurso urbanístico. Na Quebrada Sul os sinais de abandono e de falência, são mais fortes do que na Quebrada Norte. Desde bandas de moradias construídas e abandonadas a moradias abandonadas com as construções quase concluídas, encontramos de tudo.



Imagem 82 – Quebrada Sul. Estaleiro Abandonado.

D - PROGRAMA DE EXECUÇÃO E FINANCIAMENTO

A única referência que se encontra no Relatório é a seguinte:

“O Plano é viável em termos económicos e financeiros dos pontos de vista público e privado, gerando directamente importantes receitas para a CM de Alcochete, para a realização de infraestruturas gerais do concelho através da Taxa Municipal de Urbanização, quando do licenciamento das operações de loteamento e, a prazo, através da Contribuição Predial Autárquica, bem como para dotação de Alcochete em equipamentos e espaços de utilização colectiva (...)”.

A que se acrescenta que “O valor global da taxa municipal de urbanização, a valores actuais, para a área máxima de construção é de cerca de 70 mil contos.” Estamos aqui em pleno domínio da sobrestimação quer das receitas obtidas -há em todos os PP que analisámos uma identificação clara entre a aprovação dos PP e a obtenção de receitas de TMU por parte da autarquia – quer dos efeitos que a urbanização determina em termos de desenvolvimento da urbe. Uma conveniente e pouco rigorosa explicação sobre a realidade.

Os diferentes Planos de Pormenor foram utilizados, entre outras coisas, como instrumentos para permitir a captura das mais-valias pelos particulares. Contrariamente ao que afirma o autor do Plano, e os outros autores de outros

Planos, as receitas obtidas pela autarquia não lhe permite gerir o concelho com uma maior eficiência e com uma maior justiça social.

E- OPERAÇÕES URBANÍSTICAS REALIZADAS OU EM CURSO

Relativamente às operações urbanísticas aprovadas no âmbito do Plano no caso do PP da Quebrada Sul foi aprovada uma única operação de Loteamento.

A operação E- 6/00, com 135 fogos, com data de emissão de alvará de 2002 e com a Recepção Provisória das infraestruturas efectuada em 2009. Abrange a totalidade da área do PP. Os serviços consideraram em 2011 que as obras de urbanização se encontravam concluídas. No entanto subsiste uma caução activa no valor de 78.947,31€.

TABELA XXXII - OPERAÇÕES URBANÍSTICAS NO PP DA QUEBRADA SUL

OPERAÇÕES URBANÍSTICAS		
TIPO	DESIGNAÇÃO	CAUÇÃO
Loteamento	E -6/00	78.947,31€

Fonte: DGOTDU/CM Alcochete. Tabela elaborada pelo próprio

B – CONDOMÍNIOS PRIVADOS NA UE3

Como referimos anteriormente licenciaram-se 17 Conjuntos Habitacionais no concelho de Alcochete. Nove destes CH foram licenciados para a freguesia de Alcochete, mais especificamente para o Espaço Urbanizável de Expansão UE3. Na imagem seguinte conseguimos identificar qual a localização de cada um dos CH e a sua dispersão pelo território. **Todos estes projectos urbanísticos foram licenciados entre o ano de 2001 e o ano de 2006.**

A matriz de análise que utilizámos para os IGT não pode ser aplicada aos CH.

De facto estamos perante o licenciamento de operações urbanísticas assumidas pela Administração como semelhantes ao licenciamento de um único prédio urbano, o vulgar licenciamento de um edifício isolado. Não é possível realizar a mesma análise que é permitida por um IGT. Estes licenciamentos não obrigam ao mesmo tipo de apresentação de elementos e não exigem o mesmo rigor e enquadramento urbanístico que a elaboração dos IGT. Mesmo comparativamente com as operações de Loteamento estamos perante procedimentos muito mais aligeirados. Mesmo assim, tendo presente o tipo de informação a que foi possível aceder, criámos uma matriz de análise que procura dar resposta aos seguintes pontos:

I – Dados Gerais da Operação

II – Características Urbanísticas

III – Situação das Operações Urbanísticas

A – Estado da Construção

B - Garantias Bancárias.

Esta matriz permite-nos perceber a contribuição dos CH para o (des) Ordenamento do Território municipal. O licenciamento destas operações, como mostrámos no ponto 5.8.2.2 da Tese, conflitua com os objectivos de equidade que a POT deve prosseguir. Em Anexo²⁹³ abordamos com maior detalhe as diferentes operações de acordo com a matriz de análise aqui definida.

Apresentamos nas imagens seguintes a localização espacial destas operações urbanísticas e um quadro resumo das fichas dos CP licenciados na freguesia de Alcochete.

²⁹³ Ver Anexo III da Tese.

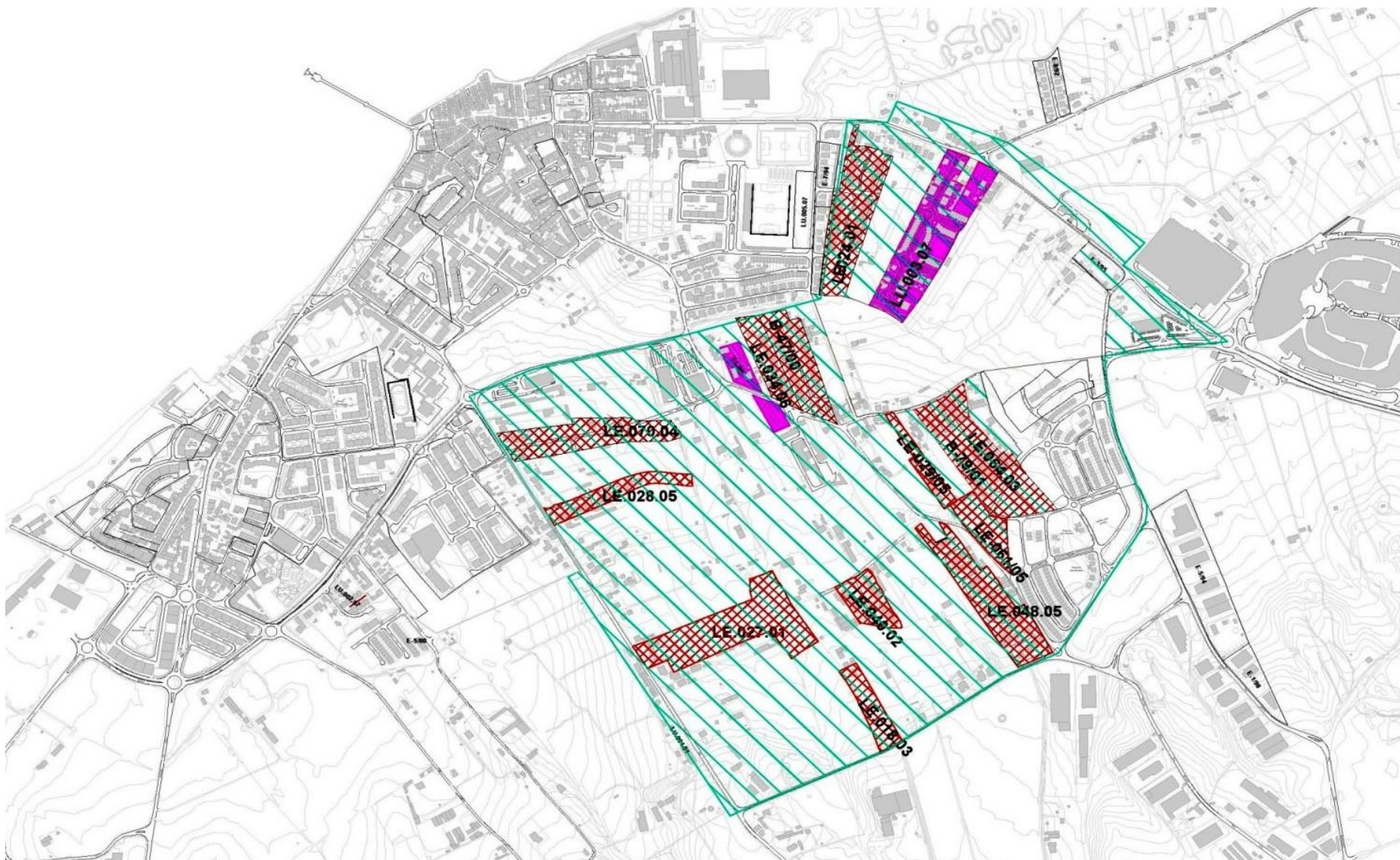


Imagem 83 – Condomínios Privados aprovados na UE3









FICHA DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS/ CONDOMÍNIOS PRIVADOS NA UE3 - ALCOCHETE									
Nº PROCESSO	LOCALIZAÇÃO	I - DADOS GERAIS DA OPERAÇÃO				II- CARACTERÍSTICAS URBANÍSTICAS		III - SITUAÇÃO OPERAÇÕES URBANÍSTICAS	
		Ano início	Nº de Lotes	nº habitantes	tipologia urbanística	integração na urbe	patologias urbanísticas	estado da construção	garantias bancárias
LE.024.01		2001	65	169	moradias unifamiliares geminadas	Espaço murado - intervenção urbana fortemente segregada; coexistência de uma zona concluída e de uma zona abandonada; degradação da imagem urbana.	parte não concluída da operação abandonada; parte não construída sem infraestruturas; situação de abandono ameaça zonas urbanas envolventes;	22 moradias concluídas e habitadas. 43 moradias inacabadas, sem infraestruturas, e parcialmente construídas.	Existe uma garantia bancária, não cobrada no valor de 716.029,00 euros.
B-47/00		2006	40	160	moradias unifamiliares geminadas	Espaço não murado. Interligação com a malha urbana através de um impasse.	Organização espacial tipo Cul-de-Sac	totalmente construído	Recepção provisória- Existe uma garantia bancária no valor de 198.185,50 euros .
LE.034.06		2000	26	104	moradias unifamiliares geminadas	Espaço murado - intervenção urbana fortemente segregada; muros de vedação ostensivos.	Muros de vedação impositivos; ausência de permeabilidade visual.	totalmente construído	Recepção Definitiva
B-79/01		2003	46	184	moradias unifamiliares geminadas	Operação constituída por dois blocos descontínuos de moradias geminadas construídas no "interior" de espaços murados;	segregação espacial; espaços murados, segregados relativamente à urbe e entre as suas partes; "desprezo" relativamente à envolvente	totalmente construído	Existe uma garantia bancária, não cobrada no valor de 204.476,09 euros
LE.064.03		2001	26	104	moradias unifamiliares geminadas			Inacabado. A parte inacabada está abandonada.	Existe uma garantia bancária, não cobrada no valor de 8.070,07 euros
LE.048.05		2005	52	208	moradias unifamiliares geminadas	Espaço não murado; a segregação faz-se através da opção pelo impasse como mecanismo para acentuar o ponto único de acesso	opção por uma solução de desenho urbano que visa apenas enfatizar uma segregação desejada; operação abandonada e a degradar-se; infraestruturas por concluir	inacabado/abandonado	Existe uma garantia bancária, não cobrada no valor de 952.784,20 euros. Operação na posse do BANIF
LE.040.02		2002	24	96	moradias unifamiliares geminadas	Espaço murado fortemente segregado.	implantação dos edifícios recortados de acordo com os limites do prédio ; construção das Infraestruturas apenas para servir esta operação; construção de um núcleo residencial no meio “do vazio” sem qualquer ideia urbanística;	totalmente construído	Recepção provisória- Existe uma garantia bancária no valor de 56.764,01 euros .
LE.070.04		2004	36	144	moradias unifamiliares geminadas	Espaço não segregado; operação que do ponto de vista urbanístico é uma operação de loteamento; a opção pela designação de CH dever-se-á apenas a interesses económicos do promotor.	Apenas 25% dos lotes foram construídos; As infraestruturas executadas estão a ser degradadas pelo abandono de parte importante da operação.	Apenas 25% das moradias forma construídas	Recepção parcial provisória(?)- Existe uma garantia bancária no valor de 296.873,65 euros .
LE.028.05		2005	22	88	moradias unifamiliares em banda	operação que do ponto de vista urbanístico é uma operação de loteamento; situação idêntica à LE-070.04	qualidade das infraestruturas que servem a zona envolvente muito inferior às que servem o "Condomínio"; intervenções que visam acentuar o carácter guetizado do espaço visível na altura dos muros de vedação e nos portões de acesso.	totalmente construído	sem informação

Imagem 84 – Quadro Síntese das Fichas dos Conjuntos Habitacionais na Freguesia de Alcochete

6.3.4.1. 4 – CONCLUSÃO

A forma como o desenvolvimento urbano se concretizou na freguesia de Alcochete permite-nos tirar algumas conclusões. Para concretizar esse objectivo vamos mais uma vez recorrer à grelha de análise.

Há em primeiro lugar que salientar a dimensão relacionada com o **ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO**. Esta dimensão é muito importante já que a sua análise permitiu evidenciar vários aspectos que caracterizam esse desenvolvimento. As palavras são fundamentais para definir as ideias fortes que a realidade construída nos transmite: dispersão, descontinuidade, abandono, degradação, segregação, insustentabilidade.

Dispersão dos projectos urbanísticos pelo território, sem qualquer articulação entendível com a malha urbana pré-existente. Em regra apenas um velho, e cansado, arruamento, que permite o álibi da ligação e da (des) continuidade.

Descontinuidade que compromete o objectivo da contiguidade da malha urbana e a sustentabilidade da gestão municipal. Um desenvolvimento urbano que se fez apoiado nas velhas redes existentes sem ser capaz de gerar recursos para renovar a infraestrutura urbana e possibilitar um futuro mais sustentável. O interesse público hipotecado aos interesses dos promotores privados. Uma visão prática do conflito entre Estado e Mercado, aplicado ao território.

Abandono de projectos a meio da sua execução ou projectos que apenas existem no papel, verdadeiras urbanizações Zombies. Diferentes razões para explicar estes recorrentes fenómenos de abandono. Por um lado uma muito deficiente avaliação da relação entre a procura de espaços urbanizados e a oferta disponibilizada através dos instrumentos de planeamento. Depois as tensões especulativas que se fizeram sentir sobre o território. O território entendido como veículo para a rápida valorização dos capitais especulativos.

Degradação visível dos equipamentos públicos construídos no âmbito desses projectos. O caso chocante dos parques infantis em urbanizações vazias – Quebrada Norte e Quebrada Sul – e os arranjos exteriores submergidos pelo mato nessas mesmas urbanizações. Equipamentos que não são utilizados pelos moradores, muitas vezes inexistentes, em urbanizações desabitadas, nem pela

restante comunidade, já que existe uma descontinuidade física no território, que impede a utilização de equipamentos de proximidade.

Segregação sócio-espacial concretizada nos Condomínios Privados, aqui rebaptizados de Conjuntos Habitacionais. A guetização do espaço urbano, a construção de uma imagem urbana marcada por uma visão securitária, pela necessidade de impor barreiras físicas que isolem – protejam? – os seus moradores, da restante comunidade. **Um espaço urbano murado, com portões de acesso, é a imagem icónica deste desenvolvimento urbano que configura uma forma extrema de desurbanidade.**

A **Insustentabilidade** deste desenvolvimento é a segunda leitura que se nos impõe. A descontinuidade, e o abandono, determinaram a impossibilidade de se construírem importantes infraestruturas que permitiriam qualificar a rede de infraestruturas da freguesia/concelho. A falência de importantes projectos, por um lado, e um errado planeamento, pelo outro, impediram essa qualificação.

O errado planeamento manifestou-se, como já referimos, na opção de passar do nível do PDM para o nível dos Planos de Pormenor, sem ter Planos de Urbanização. Este salto de escalas traduziu-se na ausência de uma ideia global para a rede viária de cada aglomerado e na ausência de delimitação de faixas “*non aedificandi*” que preservassem a possibilidade de ir, paulatinamente, construindo essa rede.

O que essa omissão significou é muito simples de descrever recorrendo à análise da realidade edificada: em partes importantes do concelho a rede viária está degradada quer quanto ao perfil - demasiado estreito e sem passeios laterais - quer quanto aos elementos estruturais – arruamentos degradados, sem capacidade de suporte para o normal tráfego urbano - que obrigarão a uma completa substituição; ao mesmo tempo a rede existente está em grande parte completamente confinada, não existindo possibilidade física para o seu alargamento/requalificação.

A rede de iluminação pública varia entre situações típicas dos anos sessenta do século passado, que degradam a imagem urbana e impõem uma baixa qualidade de serviço aos munícipes, e as modernas infraestruturas, que se encontram muitas vezes ao longo do mesmo arruamento a servirem apenas os ... Condomínios Privados. Em defesa do que foi feito podemos apenas apontar o preenchimento dos vazios urbanos e a requalificação do espaço público, que aconteceu nas áreas urbanas consolidadas. Mesmo, nesse caso, com as particularidades que fomos

referindo e que, parece terem atendido menos às necessidades da urbe e mais aos interesses dos privados. Esta dimensão urbanística falhada, digamos assim, que caracteriza este desenvolvimento urbano intensivo e extensivo ao longo de um período de cerca de vinte anos é típica de um processo de desenvolvimento em que o Mercado lidera e a Administração Pública foi remetida a uma ineficaz função reguladora.

Esta constatação obriga-nos a realçar uma realidade que não é imediatamente visível – apesar de ter uma tradução territorial - mas que nos permite questionar este modelo de desenvolvimento do ponto de vista da sua eficiência económica. Sendo o solo um recurso escasso podemos aqui encontrar argumentos urbanísticos para questionar a capacidade do mercado para determinar um adequado uso desse recurso. Podemos constatar a incapacidade do mercado para promover um desenvolvimento urbano harmonioso que pudesse ter resultado apenas do somatório dos diferentes projectos e/ou iniciativas urbanísticas, individualmente consideradas. As externalidades resultantes da forma como a decisão de concretizar um, ou vários, projectos, numa determinada parte do território afecta a restante comunidade, que não teve qualquer participação na sua génese, são neste aglomerado bem visíveis.

Dito de outra forma: a dinâmica dos promotores, a acção do Mercado, altera os princípios subjacentes ao planeamento e torna secundária a acção/intervenção da Administração.

Em **segundo lugar** temos que nos debruçar sobre as questões relacionadas com a **Política de Solos e a Captura das mais-valias**. Trata-se de retirar as devidas conclusões sobre a dimensão equitativa do desenvolvimento urbano, que fomos evidenciando, a par e passo, ao longo da análise. Dimensão equitativa que releva da dimensão financeira. O facto de ter sido aprovado o PP do Canto do Pinheiro, o poder adquirido pelo promotor - e posteriormente pela entidade financeira que o substituiu na posse do prédio abrangido pelo PP – impediu que, passada uma década, fossem realizadas importantes infraestruturas públicas. Por outro lado a capacidade que as instituições financeiras manifestam para impedir a normal aplicação da lei, faz com que os municípios se vejam impedidos de mobilizar as garantias bancárias de que poderiam dispor para minimizar os efeitos das referidas externalidades. No quadro legal em vigor, que enquadrava este período de desenvolvimento, vários pressupostos relativos à autonomia financeira dos

municípios e à sua função reguladora revelaram-se inadequados. A regulação acabou por ser uma *regulação de papel*. Vamos sintetizar as externalidades que afectaram a capacidade reguladora do município e contribuíram para impedir um adequado desenvolvimento urbano.

- 1– A lei de solos em vigor que não permitia a socialização das mais-valias;
- 2 – Ausência de Pagamento de TMU pelos PP, antes das operações de Loteamento serem aprovadas;
- 3 - Falta de capacidade para mobilizar as garantias bancárias no caso de operações urbanísticas em falta;
- 4 – Falta de flexibilidade e de capacidade de adaptação da regulamentação própria dos municípios às mudanças legislativas (caso dos regulamentos de taxas).

A legislação em vigor à data impunha que as cauções fossem incondicionais e irrevogáveis, e imediatamente mobilizáveis pelos municípios, caso se verificasse o incumprimento por parte dos promotores. As coisas não se passam assim. Os bancos exercem um poder de veto que é apoiado pelas insuficiências da lei e pela morosidade da justiça administrativa. No caso de Alcochete, como se evidencia na Tabela seguinte, existiam garantias bancárias que a autarquia não conseguia mobilizar, há mais de cinco anos, num valor total de 2.941.086,15€.

TABELA XXXIII - SÍNTESE DAS TAXAS NÃO COBRADAS- FREGUESIA DE ALCOCHETE

EXTERNALIDADE	MONTANTE
CAUÇÕES INCOBRADAS	2.194.096,15
TMU DE PP ZOMBIE	837.145,05
TMU COND. PRIVADOS	872.549,16
MAIS-VALIAS NÃO SOCIALIZADAS	162.510.000,00

Fonte: DGOTDU/CM Alcochete. Tabela elaborada pelo próprio

No caso das TMU há duas situações que emergem da investigação realizada: as TMU não são cobradas, porque os Planos de Pormenor não evoluíram para a fase seguinte, não dando lugar a operações de loteamento. No aglomerado de Alcochete,

do total das TMU relacionadas com a aprovação dos Planos de Pormenor, as relativas ao Plano do Canto do Pinheiro, não foram pagas, já que o PP nunca deu lugar a qualquer operação de loteamento. Esse facto traduziu-se numa perda para o município de 837.145,05€.

A segunda situação relacionada com as TMU são as taxas não cobradas no caso dos Condomínios Privados aqui designados por Conjuntos Habitacionais. Como explicado e justificado anteriormente o valor não cobrado, por inadequação do Regulamento de Taxas ao fenómeno dos CP, no caso do aglomerado de Alcochete, foi de 872.549,16€.

Abordamos por fim a questão das mais-valias simples. Como esta matéria não tinha tratamento legal na legislação portuguesa os municípios não podiam cobrar qualquer forma de mais-valias. Limitavam-se assim a atribuí-las através dos processos de classificação do uso do solo e a, dessa forma, determinarem quem são os felizes contemplados com essa atribuição. Na nossa análise deixámos claro que, considerando um valor para as mais-valias de 300,00€/m², apenas na freguesia de Alcochete, as mais-valias que resultam da aprovação das áreas de expansão urbana totalizam o valor de 251,60 milhões de euros. Desse total, 162,51 milhões foram já capturados pelos proprietários dos terrenos, e pelos promotores ou instituições financeiras. Referimo-nos às partes do território cujos projectos se concretizaram aparecendo a mais-valia integrada no preço final dos imóveis, ou a onerar os prédios que estão sob domínio de entidades bancárias⁵⁷¹, por falência dos promotores.

Podemos olhar para estes valores de uma forma crua dizendo o seguinte: numa situação normal⁵⁷² a autarquia de Alcochete teria disposto de uma percentagem – que poderia ser a totalidade – dos 162 milhões de euros de mais-valias, a que se teriam somado 3.675.410,85 milhões de euros de taxas diversas que não foram cobradas.

Estas verbas conduzem-nos a uma clara conclusão: Há recursos financeiros disponíveis. O desenvolvimento urbano gera uma mais-valia. A questão está em saber como são esses recursos distribuídos, e que política social essa distribuição permite aos municípios.

⁵⁷¹ No Anexo IV a esta Tese encontram-se as Peças Desenhadas sobre esta questão.

⁵⁷² Normal mas no quadro de uma outra Lei de Solos.



Imagem 85— Áreas na posse dos Bancos na Freguesia de Alcochete

Neste quadro, afectada por estas externalidades que determinam uma tão clara ineficiência económica, com uma tão desigual distribuição dos recursos, com a sustentabilidade do desenvolvimento do território comprometida por décadas, o município, ou qualquer outro que fossemos estudar, vêem-se impedidos de desempenhar uma efectiva função social.

Haverá culpas próprias neste cartório, mas as dimensões associadas ao enquadramento legal que “acorrenta” a gestão municipal são determinantes. A ausência de uma política de habitação em Alcochete resulta de uma efectiva falta de recursos para a promover e de se ter tornado adquirido na sociedade portuguesa, um pouco como em toda a União Europeia, a ideia de que o Mercado resolveu, ou estava a resolver, o problema da habitação.

Em Alcochete ocorreu mesmo a alienação do stock público de habitação, contrariando as boas práticas que apontam para um desenvolvimento urbano justo.

6.3.4.2 – FREGUESIA DE S. FRANCISCO

A freguesia de S.Francisco integra o Nível III do sistema urbano municipal e prevê-se que em sede de revisão do PDM venha a integrar o Nível 3.II do sistema urbano concelhio. Esta evolução de S.Francisco e a aproximação ao Samouco resulta do crescimento demográfico verificado na última década e do conseqüente crescimento do parque de alojamentos.

Entende-se que S.Francisco pela sua localização e pela disponibilidade de espaço é a freguesia que melhor pode vir a absorver uma procura de espaços urbanizados que se faça sentir no concelho. A área urbana de S.Francisco, que corresponde ao seu perímetro urbano, ocupa uma área de 126 hectares. Apesar do crescimento verificado S.Francisco permanece como o terceiro aglomerado urbano do concelho.

Na verdade, tal como já referimos a propósito da freguesia de Alcochete, o alargamento excessivo dos perímetros urbanos e a generosa oferta de solos urbanizáveis determinou um fenómeno de crescimento urbano extensivo, descontínuo, fragmentado, facilmente visível na imagem seguinte.

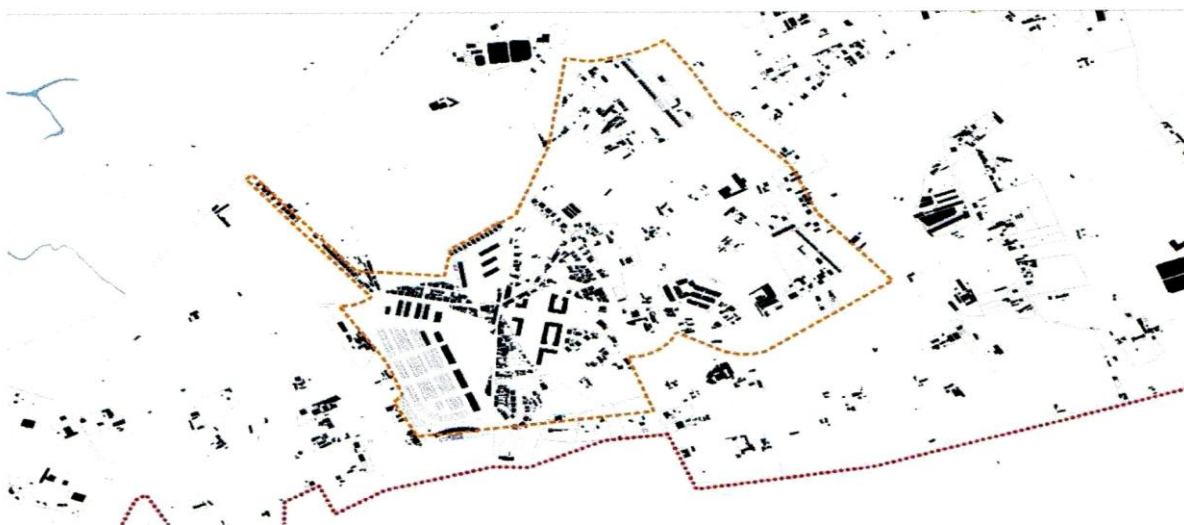


IMAGEM 86 – Área urbana de S.Francisco – Morfologia urbana

FONTE: PARQUE EXPO. ALCOCHETE PORTA DO ESTUÁRIO DO TEJO

A expansão urbana da freguesia de S.Francisco está definida no PDM. As classes de espaço são as seguintes:

Espaço Urbano Consolidado (UC3), correspondente ao aglomerado de S.Francisco antes da aprovação do PDM e da expansão urbana. A sua área é de 18 hectares;

Espaço Urbanizável de Expansão (EU6), correspondente às áreas envolventes a S.Francisco. Esta expansão soma 44 hectares, o que equivale a multiplicar por duas vezes e meia a área urbana original;

Espaço Urbanizável de Expansão (EU3), correspondente às áreas mais afastadas situadas a nordeste da Freguesia, no sentido de Alcochete. Esta expansão totaliza 63 hectares o que por si só é igual ao somatório das áreas consolidadas e de todas as áreas de expansão, designadas por UE6.

O regulamento do PDM no seu artº45º determina que a UE3 corresponde a uma zona com um índice de utilização inferior a 0,40 e com um máximo de 3 pisos. Impõe além disso que 10% das áreas totais de construção sejam afectas à actividade comercial. No espaço UE6, o regulamento do PDM determina que esta zona seja de muito baixa densidade e atribuí-lhe uma função estritamente residencial. O índice de utilização tem que ser inferior a 0,35 e o número de pisos não pode ultrapassar os dois. Não estão previstas áreas comerciais. Para S.Francisco não foram elaborados Planos de Pormenor de Urbanização.

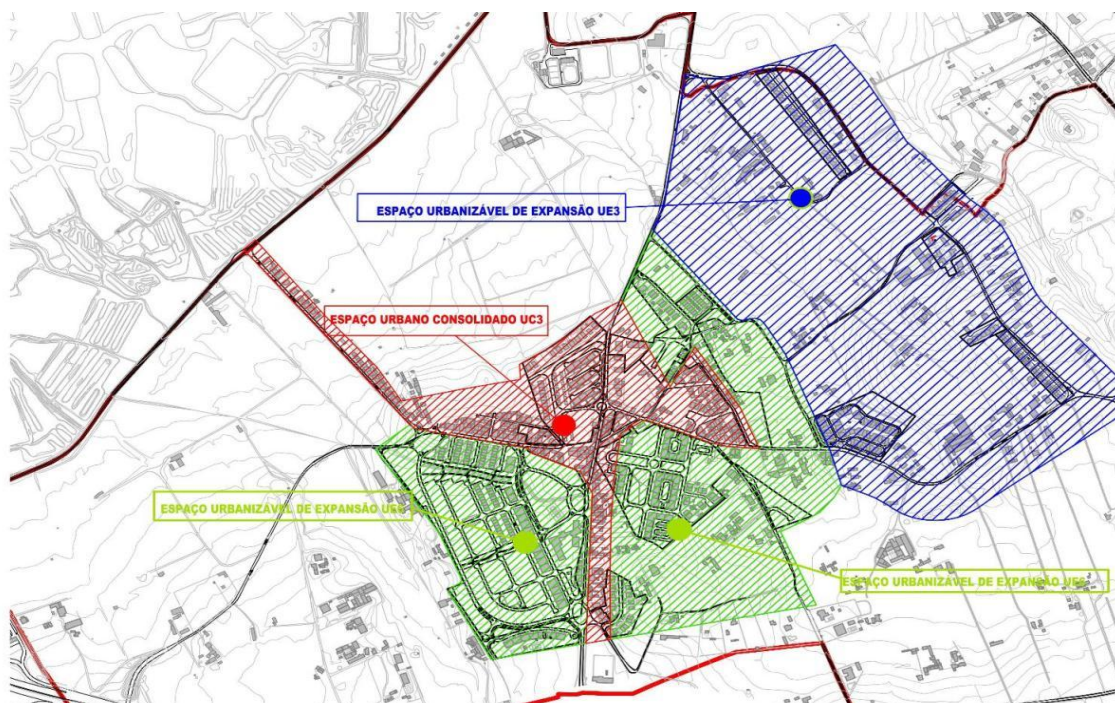


IMAGEM 87 – EUC e EUE⁵⁷³

FONTE: ELABORADO PELO PRÓPRIO A PARTIR DA PLANTA DE ORDENAMENTO DO PDM

⁵⁷³ Ver Anexo I

O desenvolvimento urbano fez-se com recurso a Loteamentos Urbanos e a Conjuntos Habitacionais. Esta possibilidade encontra suporte no Regulamento do PDM, nomeadamente no art. 45º. Essa possibilidade está contemplada apenas para os espaços urbanizáveis de expansão UE6, que envolvem S.Francisco. Neste caso o PDM determina que:

“(…) 1 — No espaço urbanizável de expansão UE6, constituído pela área em torno de São Francisco, até à aprovação de plano de urbanização, de plano de pormenor ou de operação de loteamento, qualquer construção ou ampliação de edifício fica sujeita ao disposto no nº 4 do presente artigo(…) 3 — Na inexistência de planos de urbanização e de pormenor, as operações de loteamento ficam sujeitas às seguintes regras cumulativas (…).”

No caso da UE6 é impossível licenciar, nos termos do Regulamento do PDM, sem Plano de Pormenor de Urbanização. Neste caso, como iremos ver de seguida, foi possível ultrapassar esta condicionante do PDM, recorrendo aos Conjuntos Habitacionais.

6.3.4.2.1 - ESPAÇO URBANIZÁVEL DE EXPANSÃO UE3

A EU3, como atrás referido, tem uma área de 63 hectares. Esse espaço permitiria a construção de 220 mil metros quadrados o que permitiria alojar cerca de 4400 habitantes num total de cerca de 1700 fogos. A realidade é bem diferente. Apenas foram licenciadas para esta enorme área 5 operações urbanísticas.

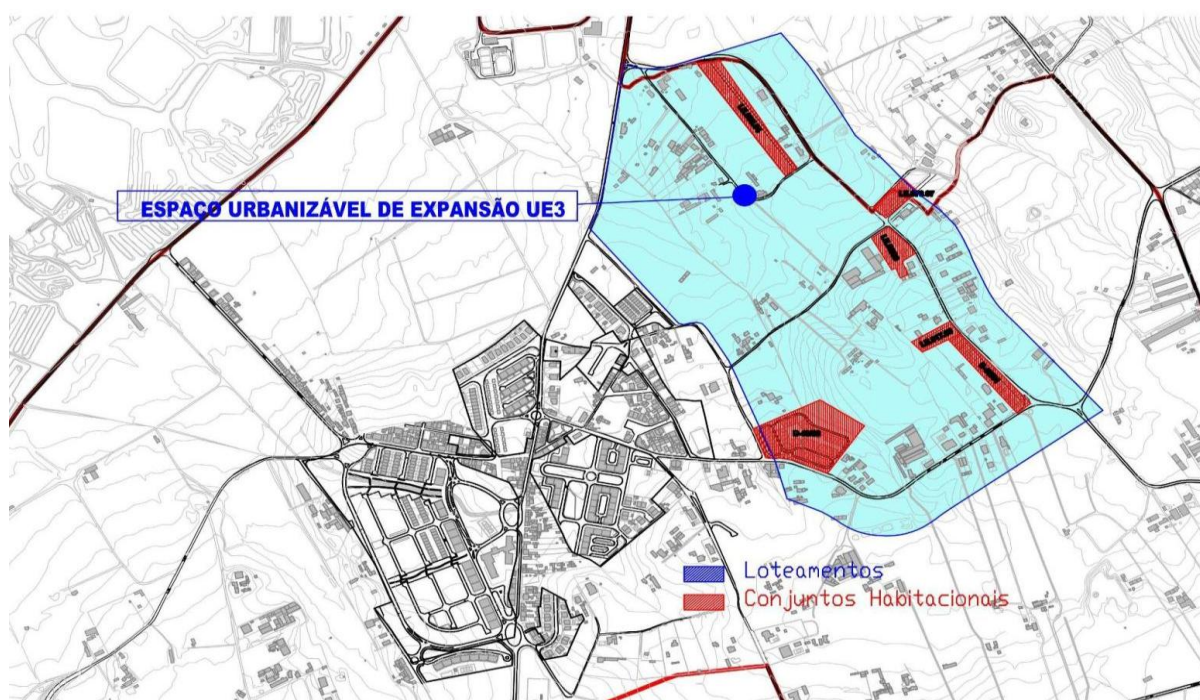


IMAGEM 88 – EU3 – espaço urbanizável de expansão

FONTE:. ELABORADO PELO PRÓPRIO A PARTIR DA PLANTA DE ORDENAMENTO DO PDM

Todas estas operações assumiram a configuração de Conjuntos Habitacionais, isto é de Condomínios Privados⁵⁷⁴. Esses condomínios asseguram a sua ligação à urbe através dos velhos arruamentos existentes, não representando a sua construção algum progresso no sentido de começar a definir e a construir uma malha urbana requalificada. Isso é visível pela degradação e envelhecimento da rede viária e da iluminação pública. A área do território objecto de iniciativa dos promotores não chega a 10% da área de expansão dimensionada quando da aprovação do PDM.

Acresce o facto de todos os empreendimentos se apresentarem sem qualquer relação entre si e sem qualquer relação com a rede urbana existente. Essa é uma característica dos condomínios, mas, como sabemos, não é uma característica que se possa associar a um desenvolvimento urbano equilibrado e sustentável. Todos estes projectos foram licenciados depois do ano de 2001.

6.3.4.2.2 – ESPAÇO URBANIZÁVEL DE EXPANSÃO NA UE6

A EU6, como atrás referido, tem uma área de 44 hectares, dividida por duas áreas que envolvem o núcleo original de S.Francisco. Esse espaço permitiria a construção de 176 mil metros quadrados o que permitiria alojar cerca de 3200 habitantes num total de cerca de 1220 fogos (cerca de 10% da área de construção destina-se ao fim comercial).

Nesta área de expansão apenas uma vez se recorreu aos Conjuntos Habitacionais. Todas as restantes intervenções recorreram aos loteamentos urbanos. Se considerarmos todo o território já abrangido por uma operação urbanística, concluímos que a área mobilizada representa 54% da área total.

No entanto, o empreendimento de maior dimensão – Loteamento LU.004.07 – está apenas parcialmente construído, não ultrapassando um terço da dimensão do projecto. O que está construído está sobretudo desabitado. Trata-se de um projecto cujo promotor faliu e que está agora sob gestão da entidade financeira que apoiava a operação.

Quer isto dizer que, apesar de uma parte das operações ter sido realizada e concretizada, com as recepções definitivas a serem feitas pelo município, há partes significativas do território que se estão a defrontar com problemas de viabilidade

⁵⁷⁴ No Anexo III são apresentadas com maior detalhe as fichas de cada um dos Condomínios Privados localizados na UE6. No Capítulo 6.3.4.2.4 dedicado às Conclusões apresentamos um quadro síntese das fichas de todos os CP localizados na Freguesia de S.Francisco.

para os seus projectos. Uma situação que importa recordar é a que se relaciona com as mais-valias urbanísticas.



IMAGEM 89 – Loteamentos e conjuntos habitacionais na UE6

Os terrenos onde estas operações se realizam tornaram-se urbanos através de operações de desanexação das reservas nacionais –REN e RAN – e da sua posterior reclassificação como urbanizáveis. Na imagem seguinte verificamos quais são os projectos que já foram objecto de recepção definitiva e que estão concluídos.

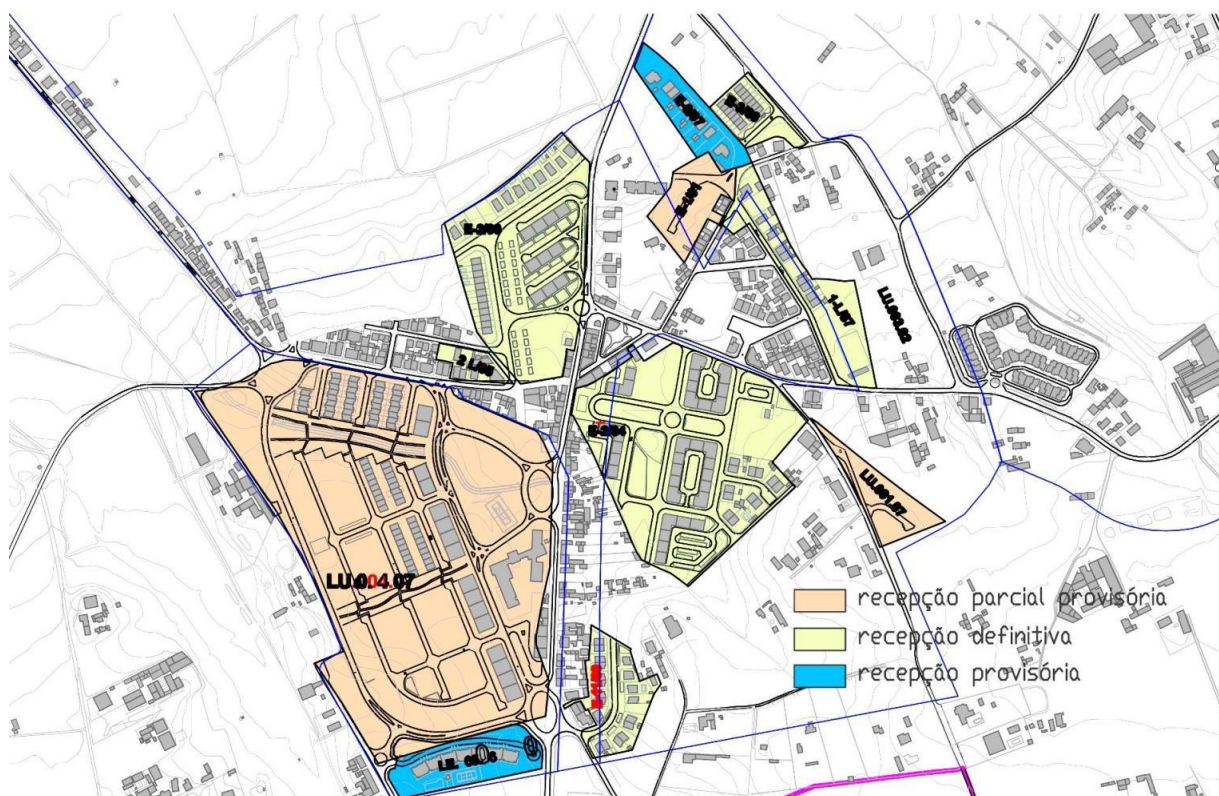


IMAGEM 90– Grau de Execução das operações na UE6

A1 – CONJUNTOS HABITACIONAIS NA UE6

Como já atrás referimos esta tipologia não foi muito utilizada na UE6. As razões foram já explicadas. As disposições regulamentares permitiam operar através do recurso aos loteamentos. Por outro lado ainda não era possível licenciar os Conjuntos Habitacionais já que todas estas operações são anteriores ao ano dois mil. Como se sabe só no ano dois mil é que surgiu o despacho clarificador que possibilitou o licenciamento dos Conjuntos Habitacionais.

A única operação licenciada neste território com o recurso aos Conjuntos Habitacionais foi no ano de 2006.⁵⁷⁵

A2 – LOTEAMENTOS NA UE6

Já atrás referimos ter sido esta tipologia a mais utilizada na UE6. Há um total de 8 operações, das quais quatro estão totalmente concluídas e foram atempadamente objecto de recepção provisória das obras de urbanização. Estas operações estão identificadas na Imagem 89 e sobre elas não havia qualquer interesse em recolher mais informação. Dizer apenas que todas estas operações foram aprovadas e construídas entre 1984 e o ano 2000.

TABELA XXXIV – LOTEAMENTOS NA UE3 JÁ RECEPCIONADOS

TIPO	OPERAÇÃO	ANO	CAUÇÃO
Loteamento	1-L/87	1987	-
Loteamento	E-2/94	1994	-
Loteamento	E-3/00	2000	-
Loteamento	E-11/00	2000	-

Fonte: CM Alcochete. Tabela elaborada pelo próprio

Há três operações que não estão concluídas, uma das quais é muito importante. O Valor das cauções ainda activas, apenas em Loteamentos na UE3 de S.Francisco, é muito elevado, como se pode observar na Tabela seguinte.

Acresce o facto de, nalguns dos casos, estas cauções se arrastarem desde há muitos anos sem que a autarquia as consiga executar e assumir ela a conclusão das infraestruturas em falta. As garantias irrevogáveis e incondicionais, de que a lei fala são, neste caso, condicionais e revogáveis.

⁵⁷⁵ São válidas as considerações feitas na nota de rodapé 571.

TABELA XXXV – LOTEAMENTOS NA UE3 POR RECEPCIONAR

TIPO	OPERAÇÃO	ANO	CAUÇÃO
Loteamento	LU.004.07	2000	1.343.344,05
Loteamento	E-1/01	2001	284.489,13
Loteamento	LU.001.07	2007	19.704,56
TOTAL CAUÇÃO			1.647.537,74

Fonte: CM Alcochete. Tabela elaborada pelo próprio

LOTEAMENTO LU.004.07

Esta operação de Loteamento foi a que teve maior impacto em S.Francisco.

TABELA XXXVI- PARÂMETROS URBANÍSTICOS DA OPERAÇÃO
DADOS⁵⁷⁶ RELATIVOS AO LOTEAMENTO

Área de Intervenção	14,023 hect
Número Total de Fogos	275
Área Construção Habitação	50.000,00 m2
Área para Comércio	5600,00 m2
Índice de Utilização	0,40
MAIS-VALIA POTENCIAL	16.800.000,00€
TMU ESTIMADA	840.000,00 €

FONTE: CM ALCOCHETE.. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO

A operação desenvolveu-se com a construção de uma parte significativa das infraestruturas e com o arranque das construções. Quando iniciámos o trabalho de campo para a nossa investigação o aspecto da operação era da imagem 91.

Trata-se de uma área da freguesia vedada por tapumes, como se de um vulgar estaleiro se tratasse. A zona estava com este aspecto nos três anos anteriores e assim se manteve até meio de 2015.

⁵⁷⁶ Estamos perante dados incompletos, embora os que recolhemos sejam rigorosos. Trata-se de processos envolvidos em contenciosos vários não sendo possível ter-lhes acesso. A informação obtida é suficiente para os fins da investigação.



IMAGEM 91 –parte da freguesia entaipada como um mega estaleiro

Esta situação resultou do facto de o promotor da operação ter falido e ser o Montepio que tinha o controlo do projecto. A autarquia não tinha capacidade para executar a garantia e realizar ela as obras em falta.



IMAGEM 92–o “diálogo” entre os tapumes e os muros do condominio



IMAGEM 93 –tapumes com casas dentro –novas visões urbanas

Entretanto, mais recentemente – no final do ano de 2015 – recomeçaram alguns trabalhos na área de intervenção. Foram retirados os tapumes e substituídos por

redes metálicas que permitem o acesso visual mas impedem o acesso aos cidadãos. Nas zonas em que a construção está concluída foram colocados tapumes verdes, “mais bem acabados”, que pretendem ajudar a transmitir a ideia de que se trata de uma zona terminada e protegida.

Este empreendimento está, na sua maior parte, desabitado. Há bandas inteiras de moradias que nunca encontraram um único morador ou comprador.



IMAGEM 94 – Uma urbanização zombie sem tapumes opacos

Algumas das unidades comerciais, que terão sido inauguradas, viram os seus proprietários falir, e grande parte delas estão com anúncio de venda nas montras e o interior vazio.



IMAGEM 95 – Zonas quase totalmente desabitadas

Apesar de algum cuidado na concepção do espaço público que faz a transição entre a malha urbana tradicional e estes novos empreendimentos, o carácter de zona abandonada é aquele que se impõe a quem lá se desloca. Uma cidade vazia é a imagem que nos é transmitida.



IMAGEM 96- Abandono

LOTEAMENTO E-1/01

Relativamente a este Loteamento obtivemos poucas informações.



IMAGEM 97- Ortofotomapa da Operação Urbanística

Nesta imagem verificamos que o arruamento está concluído e presume-se que as infraestruturas de drenagem de esgotos, de abastecimento de água, também tenham sido executadas. Entretanto, no terreno ao lado, situado no Espaço Urbano ConsolidadoUC3, foi construído um Condomínio Privado. A imagem seguinte mostra essa evolução.

Esta operação corresponde a um exemplo pouco comum. Tendo construído grande parte dessas infraestruturas, o promotor nunca iniciou a construção de qualquer lote.

Neste caso o promotor submeteu à autarquia um projecto de licenciamento de uma operação de loteamento. Terá pago a TMU respectiva, prestou garantia bancária pela execução das infraestruturas e avançou com a sua construção.

Tendo construído grande parte dessas infraestruturas, nunca iniciou a construção de qualquer lote. Pode ter falido ou, entretanto, pretendido vender o projecto sem que tenham aparecido compradores.

Nesta altura a Câmara Municipal tem uma caução bancária a seu favor de **284.489,13€**.

TABELA XXXVII - PARÂMETROS URBANÍSTICOS DA OPERAÇÃO	
DADOS⁵⁷⁷ RELATIVOS AO LOTEAMENTO	
Área de Intervenção	0,7567 hect
Número Total de Lotes	14
Área Construção Habitação	3030,00 m2
Área para Comércio	- m2
Índice de Utilização	0,40
MAIS-VALIA ESTIMADA	909.000,00€
TMU ESTIMADA	45.402,00 €

FONTE: CM ALCOCHETE.. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO



Imagem 98- Infraestruturas quase totalmente construídas envolvidas por mato

No lado esquerdo da imagem vemos o Conjunto Habitacional “Jardins do Cercal”, que foi entretanto totalmente construído e comercializado.

⁵⁷⁷ Idem nrp 573

LOTEAMENTO E-1/01

A situação deste Loteamento é em todo semelhante à anterior. Também aqui apenas uma operação foi licenciada. Também aqui se terá emitido o respectivo alvará de Loteamento e o promotor avançou e concretizou as obras de urbanização.

TABELA XXXVIII - PARÂMETROS URBANÍSTICOS DA OPERAÇÃO

DADOS RELATIVOS AO LOTEAMENTO

Área de Intervenção	0,6974 ha
Número Total de Lotes	?
Área Construção Habitação	2500,00 m ²
Área para Comércio	300,00 m ²
Índice de Utilização	0,40
MAIS-VALIA ESTIMADA	840.000,00€
TMU ESTIMADA	42.000,00 €

FONTE: CM ALCOCHETE.. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO

Foi prestada uma caução a favor da autarquia e actualmente subsiste um valor de 19.704,66€. Presume-se que se trata dos 5% que só serão levantados no acto da recepção definitiva. A informação disponível é a de que o promotor faliu e a operação está numa situação de posse indefinida.



Imagem 99- Infraestruturas quase executadas. Sem construção

6.3.4.2.3- ESPAÇO URBANO CONSOLIDADO- UC3

Este é o núcleo original de S.Francisco que se estruturou de uma forma linear ao longo da EN119. Na realidade a EN119 era assumida como uma via urbana, com as funções de uma via deste tipo.

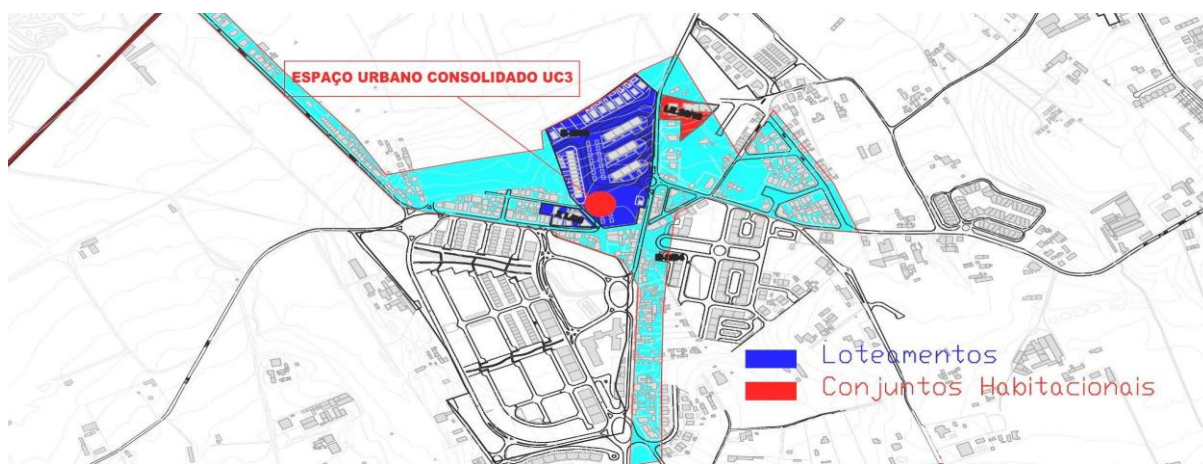


IMAGEM 100 – Loteamentos e conjuntos habitacionais na uC3

Tratando-se de uma área consolidada verificou-se a construção, depois da aprovação do PDM, de dois loteamentos e de um Conjunto Habitacional.



IMAGEM 101 – Ortofotomapa com as três operações identificadas

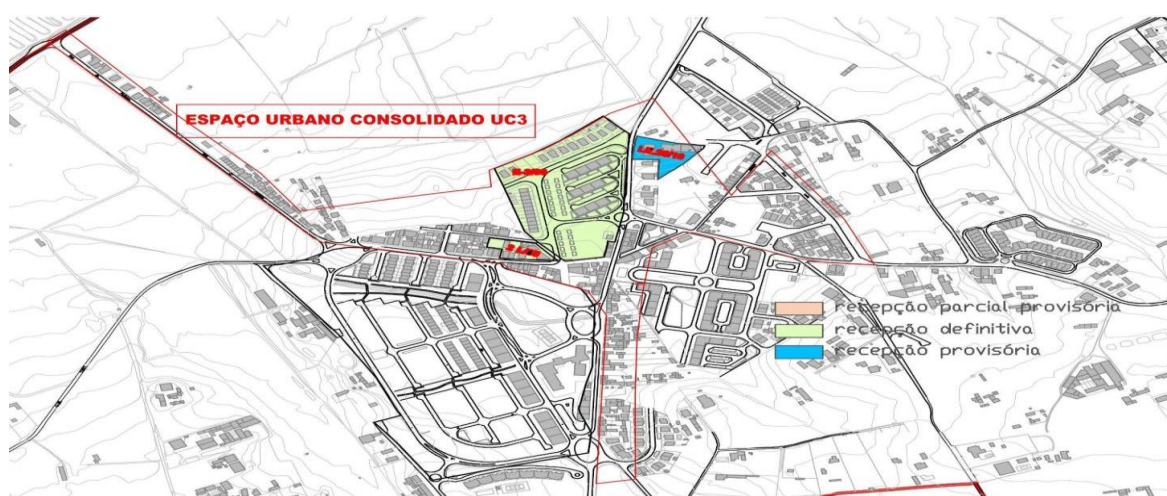


IMAGEM 173– Grau de execução dos Loteamentos e conjuntos habitacionais na UC3

A1 – CONJUNTOS HABITACIONAIS NA UC3

Apenas uma operação foi realizada com recurso a esta tipologia. Trata-se de uma área de remate no limite do UC3.⁵⁷⁸

A2 – LOTEAMENTOS NA UC3

Como já tivemos oportunidade de afirmar, os Loteamentos Urbanos são a tipologia de intervenção urbanística mais utilizada em S.Francisco. Neste caso tratou-se de rematar uma área a poente da EN119, junto ao limite da UC3.



IMAGEM 102–Ortofotomapa das duas operações de loteamento.

As duas operações abrangem uma área de 4 hectares e um total de 90 fogos a que corresponde uma população de 240 habitantes.

TABELA XXXIX- LOTEAMENTOS NO UC3

OPERAÇÕES URBANÍSTICAS			
TIPO	NOME	AREA	CAUÇÃO
Loteamento	2L/85	3,68 ha	-
Loteamento	E -2/99	0,27 hect	-

Estas operações concluíram-se antes do final da década de noventa. Ambas as operações viram as suas obras de urbanização recebidas definitivamente pela autarquia. Por isso não existem cauções pendentes. A TMU recebida por estas duas operações foi de 296.595,00 euros.

⁵⁷⁸ Ver notas de rodapé 571 e 572.

TABELA XL- LOTEAMENTOS NO UC3- CAUÇÕES

OPERAÇÕES URBANÍSTICAS			
TIPO	NOME	AREA CONST	TMU
Loteamento	2L/85	18413,00	276.195,00
Loteamento	E -2/99	1360,00	20.400,00

Neste caso, como estamos em Zona Urbana Consolidada, não houve lugar à geração de mais-valias simples. Não existiu qualquer preocupação com questões relacionadas com a política de habitação. Trata-se de iniciativas privadas em que o único objectivo é o lucro e apresentar um “produto” semelhante àquilo que o mercado pretende.

Apesar de ambos os empreendimentos terem o uso residencial como exclusivo, verificamos que existiu uma maior preocupação com a qualidade do espaço público. Nesta zona valorizou-se a EN 119 tornando-a uma via “mais” urbana, se é que o conceito faz algum sentido, introduzindo um separador central verde e tratando com detalhe das saídas e das inserções viárias, impondo, através de soluções de desenho urbano, uma redução da velocidade de circulação.



IMAGEM 103—qualificação do espaço público ao longo da en119

É visível que existiu um esforço de requalificação das infraestruturas. É visível a modernização da rede pública de iluminação e da sinalização vertical, além de um maior cuidado nas zonas de circulação pedonal e na sua articulação com as zonas verdes.

No entanto, do outro lado da rua verificamos uma situação completamente diferente. Infraestruturas eléctricas e de telecomunicações obsoletas, passeios estreitos e descontínuos. A ocupação dos terrenos adjacentes à EN119, por lotes privados, coloca muitas dificuldades a uma intervenção requalificadora do espaço público.



IMAGEM 104 –idem



IMAGEM 105 –idem

Há neste tipo de intervenção um urbanismo que faz a cidade crescer, que ajuda a cidade a melhorar. Pode-se criticar a ausência de equipamentos, o carácter mais ou menos isolado de cada uma das intervenções, mas há uma diferença fundamental entre este tipo de intervenção e aquela que é feita com o recurso aos Condomínios. A palavra certa para traduzir essa diferença é “separação”. O urbanismo tradicional, de natureza burocrática, muitas vezes estritamente regulamentar, pode não ser inclusivo, pode conter em si o gérmen da separação e da segregação. Mas trata a cidade como um todo, mesmo que lhe acrescente disfuncionalidade e injustiça, fruto

de incompetências várias ou de uma relação de poderes muito desequilibrada. O urbanismo dos condomínios é de outra natureza: trata-se de guetizar partes do território, escolher uma forma securitária de viver, em que estando, embora, fisicamente junto dos outros se constrói a separação e o afastamento. Trata-se de um urbanismo de exclusão, de autoprotecção em relação aos outros, aos diferentes, aqueles que não são detentores do mesmo estatuto social que nós. Trata-se, afinal, de uma manifestação de carácter anti-democrático, de um urbanismo não democrático, ao serviço de uma cidade governada pelo medo.

6.3.4.2.4 – CONCLUSÃO

Tal como já fizemos para a freguesia de Alcochete vamos tirar conclusões do desenvolvimento urbano na freguesia de S.Francisco. Mantemos a mesma grelha de análise. Há, no entanto, uma diferença importante que devemos assinalar: não foram elaborados Planos de Pormenor para esta freguesia. O desenvolvimento urbano concretizou-se exclusivamente através da aprovação de loteamentos e de condomínios privados. Há, não apenas por isso, um conjunto de leituras urbanísticas, que são específicas da freguesia de S.Francisco.

Recorrendo **em primeiro lugar** à dimensão relacionada com o Ordenamento do Território podemos aqui reproduzir parcialmente a análise feita em Alcochete. Em S.Francisco verificámos que o núcleo urbano original, cuja área, recorde-se, era de 18,08 ha, foi quase totalmente preenchido através de duas operações de loteamento e de um Conjunto Habitacional Não poderíamos neste caso falar de Dispersão dos projectos urbanísticos pelo território. No entanto é isso que acontece no caso dos empreendimentos aprovados para os EUE.

Nesses casos é de **dispersão** que falamos. Sobretudo no caso da área de expansão que foi dimensionada de uma forma incompreensível. Tratou-se de aumentar seis vezes a área urbana da freguesia. A área de expansão situada a nascente de S.Francisco, com uma área de 63 ha, revelou-se completamente dispensável. Apenas cerca de 10% da área – 5,5 hectares num total de 63 ha - se encontra urbanizada e construída, sendo que os promotores recorreram exclusivamente a Condomínios Privados. Dos 4400 novos habitantes que a área permitia alojar, apenas 385 vivem nesse imenso território.

Na imagem seguinte apresentamos um quadro síntese das operações urbanísticas realizadas na Freguesia de S.Francisco com recurso a CH ou CP.





FICHA DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS/ CONDOMÍNIOS PRIVADOS NA UE3 - S.FRANCISCO									
Nº PROCESSO	LOCALIZAÇÃO	I - DADOS GERAIS DA OPERAÇÃO				II- CARACTERÍSTICAS URBANISTICAS		III - SITUAÇÃO OPERAÇÕES URBANÍSTICAS	
		Ano inicio	Nº de Lotes	nº habitantes	tipologia urbanística	integração na urbe	patologias urbanísticas	estado da construção	garantias bancárias
LE.65.04		2001	22	88	moradias unifamiliares geminadas	Espaço totalmente segregado da urbe; operação urbanística isolada no meio do território desanexado da REN.	espaço fortemente segregado; intervenção espacialmente fragmentada; área murada no meio do espaço livre; forte dimensão securitária.	toalmente construído	Existe uma garantia bancária, não cobrada no valor de 49.233,59 euros.
Le.76.07		2007	4	12	moradias unifamiliares geminadas	sem qualquer integração. Espaços fortemente segregados espacialmente; espaços murados	Forte dimensão securitária; áreas vedadas, isoladas visualmente com forte arborização da area confinante com os muros de vedação; utilização da rua municipal de acesso e ausência total de estacionamento público.	totalmente construído	Recepção provisória- Existe uma garantia bancária no valor de 14.770,00 euros .
LE.034.06		2009	5	15				totalmente construído	Recepção Definitiva
LE.017.06		2006	7	28	moradias unifamiliares geminadas	operações que do ponto de vista urbanístico correspondem a operações de loteamento; o carácter securitário é conferido pelos muros de vedação e pela via de distribuição paralela ao arruamento municipal	espaços fortemente segregados; espaço público privatizado; corte radical com a urbe; descontinuidade e fragmentação urbana.	totalmente construído	-
B-57/01		2001	16	64	moradias unifamiliares geminadas			totalmente construído	-
FICHA DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS/ CONDOMÍNIOS PRIVADOS NA UE6 -S.FRANCISCO									
LE.065.06		2006	28	112	moradias unifamiliares geminadas	sem qualquer integração apesar de se não ser uma operação segregada espacialmente; urbanismo securitário com os muros e o acesso condicionado a promover o isolamento urbano.	Espaços fortemente segregados ; espaços murados com acesso condicionado; apologia de um urbanismo securitário.	totalmente construído	-
FICHA DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS/ CONDOMÍNIOS PRIVADOS NA UC3 -S.FRANCISCO									
LE.26.010		2010	18	72	blocos de apartamentos multifamiliares	Espaço integrado espacialmente; recurso aos muros de vedação como elemento de segregação.	construção das Infraestruturas apenas para servir esta operação; ausência de tratamento dos espaços exteriores aos "muros de vedação".	totalmente construído	-

IMAGEM 106 –Ficha resumo dos Conjuntos Habitacionais na Freguesia de S,Francisco

A localização da generalidade das operações concretizou-se o mais afastado possível da freguesia, representando uma rotura total com a malha urbana existente, do mesmo modo que a tipologia urbanística adoptada representa um corte com a urbe. A sua construção não determinou, além disso, qualquer melhoria nas infraestruturas públicas.

Podemos aqui falar de **dispersão** e de **segregação**. Tratando-se embora de uma segregação auto-imposta não deixa de o ser. Esta dispersão e segregação estão associadas a uma degradação da qualidade das infraestruturas. As ligações destes projectos às redes públicas não se traduziram no reforço e requalificação dessas redes.

A **descontinuidade** destas intervenções compromete o objectivo da contiguidade da malha urbana e a sustentabilidade da gestão municipal. Um desenvolvimento urbano que se fez apoiado nas velhas redes existentes sem ser capaz de gerar recursos para renovar a infraestrutura urbana e possibilitar um futuro mais sustentável. O interesse público hipotecado aos interesses dos promotores privados. Uma visão prática do conflito entre Estado e Mercado, aplicado ao território.

Outro aspecto que assumiu destaque em S.Francisco foi o abandono de projectos a meio da sua execução ou projectos que apenas existem no papel, verdadeiras urbanizações Zombies. Destaca-se pela sua dimensão uma mega-operação de loteamento, que se encontra em grande parte por infraestruturar e por construir.



IMAGEM 107 –A mega urbanização a poente de S.Francisco

Do que já foi construído parte significativa encontra-se desabitado. Trata-se de uma operação iniciada há dezasseis anos e que se arrasta sem fim à vista. Julgamos que uma decisão sobre o futuro da freguesia passará muito pela evolução deste

empreendimento. Actualmente, como a imagem anterior sugere, parece que estamos perante um cemitério, do que poderá ter sido um projecto muito ambicioso de crescimento da freguesia.

Esta parte do território municipal está sob gestão do Montepio, que financiou este projecto e que depois da falência do promotor ficou com a sua gestão. Nos últimos quatro anos entre 2011 e 2015 - o Banco nada fez e a Autarquia não conseguiu substituir-se ao promotor executando a garantia bancária.

Há diferentes razões para explicar estes recorrentes fenómenos de abandono. Por um lado uma muito deficiente avaliação da relação entre a procura de espaços urbanizados e a oferta disponibilizada através dos instrumentos de planeamento. Depois as tensões especulativas que se fizeram sentir sobre o território normalmente associadas à construção de grandes infraestruturas públicas, como aconteceu com o Novo Aeroporto de Lisboa.

. O território foi aqui durante este período histórico entendido como veículo para a rápida valorização dos capitais especulativos.

Em **segundo lugar** temos que nos debruçar sobre as questões relacionadas com a **Política de Solos e a Captura das mais-valias**. A dimensão financeira do desenvolvimento urbano, na freguesia de S.Francisco, já foi por nós analisada ao longo deste trabalho.

Trata-se agora de efectuar uma síntese. Seguimos, naturalmente, a mesma metodologia que adoptámos para Alcochete.

Quais foram as externalidades que afectaram a capacidade reguladora do município e contribuíram para impedir um adequado desenvolvimento urbano.

- 1 – A lei de solos em vigor que não determinava a socialização das mais-valias;
- 2 – Falta de flexibilidade e de capacidade de adaptação da regulamentação própria dos municípios às mudanças legislativas (caso dos regulamentos de taxas)
- 3 - Falta de capacidade para mobilizar as garantias bancárias.

Quanto à capacidade para mobilizar as garantias bancárias existentes – que se destinam a garantir a execução das Obras de Urbanização de cada operação de loteamento – distingue-se entre aquelas cuja cobrança decorrerá da realização da

Recepção Definitiva dessas obras, empreendimentos construídos, das que correspondem a empreendimentos abandonados/parados há mais de cinco anos e que estão sob a alçada das entidades financiadoras.

No entanto, no caso das cauções incobradas e em que os projectos não foram considerados abandonados, na maioria das situações já passaram mais de cinco anos desde a recepção provisória, podendo concluir-se que também nestas situações estamos perante garantias incobradas.

Em S.Francisco constata-se que não existem TMU não cobradas, associadas a planos de Pormenor que não avançaram, já que não foi elaborado qualquer Plano de Pormenor. Todas as operações de Loteamento avançaram. Não existiram perdas para o município neste particular. Quanto às Taxas não cobradas no caso dos Conjuntos Habitacionais o valor, como explicado e justificado anteriormente, no caso da Freguesia de S.Francisco foi de 825.871,81€.

Por fim falemos das mais-valias simples. Como deixámos claro na análise feita anteriormente as mais-valias simples, geradas pela reclassificação dos 105 ha de solo rústico que passaram a urbanos, totalizaram 129,17⁵⁷⁹ milhões de euros. Destes 129,17 milhões, 42,08 foram já capturados.

TABELA XLI - SINTESE DAS TAXAS NÃO COBRADAS – FREGUESIA S.FRANCISCO

EXTERNALIDADE	MONTANTE
CAUÇÕES INCOBRADAS	2.194.096,15 ⁵⁸⁰
CAUÇÕES PROJEC ^o s ABANDONADOS	1.688.357,20
TMU,s DE PP ZOMBIE	Não se aplica
TMU'S COND. PRIVADOS	825.871,81
MAIS-VALIAS NÃO SOCIALIZADAS	42.080.000,00

Fonte: DGOTDU/CM Alcochete. Tabela elaborada pelo próprio

⁵⁷⁹ Ver Tabela VIII e IX pg.262 e 263 No Capítulo VI. 6.3.1 da Tese.

⁵⁸⁰ De acordo com informações recebidas da Autarquia até ao final de 2015.

A mais-valia já capturada pelos privados é, como já explicámos ao longo deste trabalho, nalguns casos, a contra-partida dos financiamentos bancários concedidos para projectos cuja viabilidade não foi avaliada com qualquer tipo de análise minimamente ponderada. Esta é a razão que explica o facto de partes do território estarem sob a gestão de entidades bancárias como se mostra na imagem seguinte.

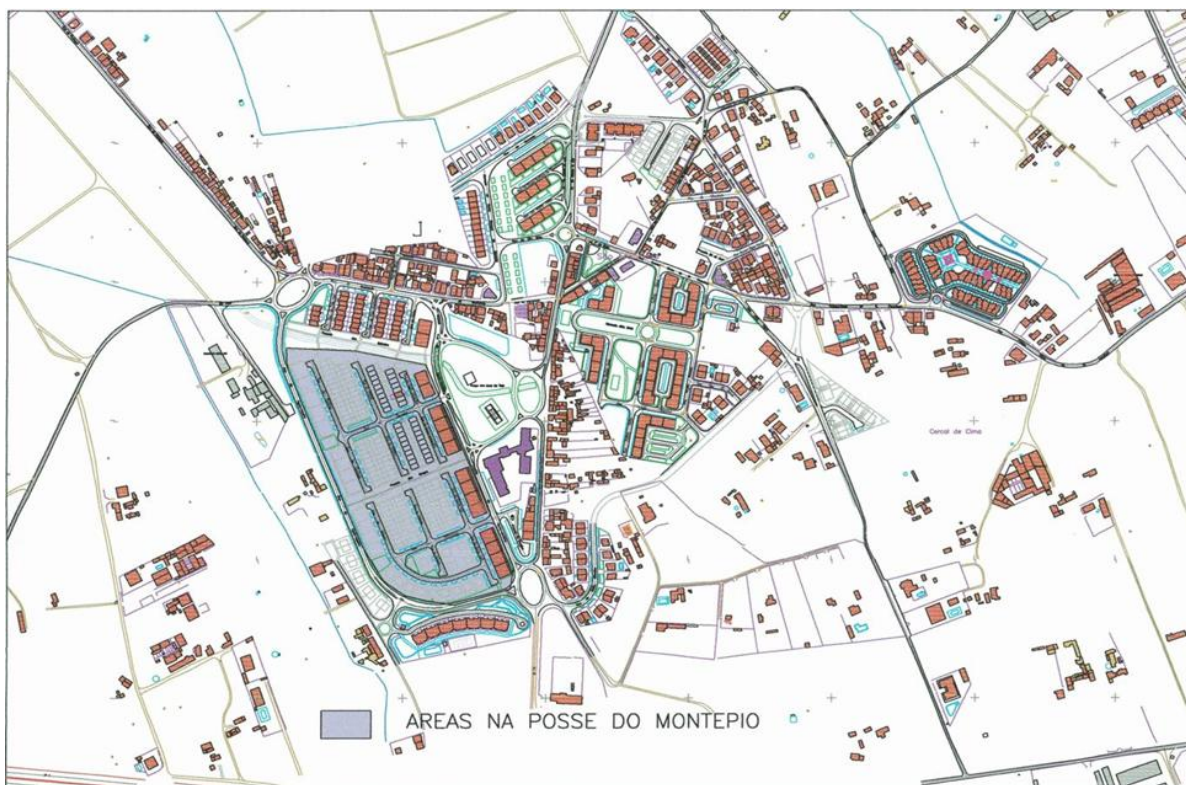


IMAGEM 108 – ÁREA de S.Francisco na posse do Montepio

Podemos abordar de seguida a dimensão equitativa associada à distribuição dos recursos. Neste particular a análise feita aglomerado a aglomerado faz pouco sentido. Há uma política municipal que não difere em S.Francisco da que se pode encontrar em Alcochete ou no Samouco. A intervenção do município é fortemente limitada pela realidade financeira que resulta deste modelo de desenvolvimento urbano. **A equidade no desenvolvimento urbano é uma utopia.** O processo de urbanização opera como um promotor das desigualdades e cria condições de injustiça e segregação que os municípios tentarão posteriormente minorar sem que para isso disponham dos necessários recursos. Esta realidade não resulta de falta de recursos financeiros gerados ao longo do processo de urbanização. Antes pelo contrário. O que acontece é que há uma distribuição desigual desses recursos sendo que os municípios são os grandes perdedores. A ausência de uma intervenção na área social que seja promotora de maior justiça social é impedida por esta realidade.

6.3.4.3 – FREGUESIA DO SAMOUÇO

A freguesia do Samouco integra o Nível III do sistema urbano municipal e prevê-se que em sede de revisão do PDM venha a integrar o Nível 3.II do sistema urbano concelhio. Apesar da evolução de S.Francisco, a freguesia do Samouco ainda é o segundo centro urbano do concelho de Alcochete.



IMAGEM 109 –Ortofotomapa da freguesia do samouco

A área urbana do Samouco, que corresponde ao seu perímetro urbano, ocupa uma área de 126 hectares. A área de expansão urbana prevista para a freguesia possibilitava triplicar a sua população. Constatamos que estamos perante um núcleo urbano compacto com uma pequena expansão longitudinal ao longo do principal acesso à vila que é a EM 501

No Samouco o desenvolvimento urbano não se fez ao longo de uma via principal. Há um núcleo urbano original a partir do qual o desenvolvimento se estrutura. Se olharmos para a estrutura viária dominante percebemos que a principal acessibilidade é assegurada pela estrada municipal 501. Esta via assegura uma ligação directa a Alcochete através da zona do Cerrado da Praia. Como a rede viária do Samouco tem um carácter irregular e descontínuo, muitas vezes intrincado, foi construído um eixo periférico que funciona como uma via circular que assegura uma ligação rápida à zona do cais e a partir da qual se faz a ligação a S.Francisco.

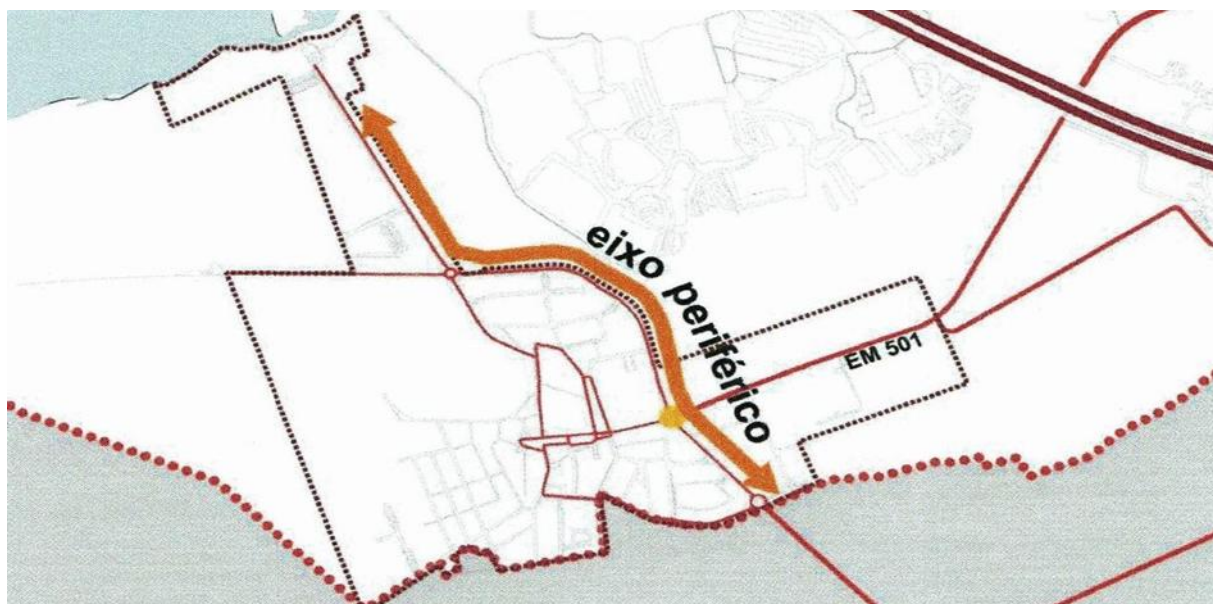


IMAGEM 110– Eixo Principal da Mobilidade e Acessibilidade do Samouco

Contrariamente ao que se passou com Alcochete e com S.Francisco o aumento da população do Samouco foi mais intenso entre 1991 e 2001, período no qual a população aumentou 30%. No período seguinte a população apenas aumentou 12,3%, muito longe dos 94% de S.Francisco para o mesmo período.

Na imagem seguinte recordamos a evolução da população das diferentes freguesias entre 1991 e 2011.

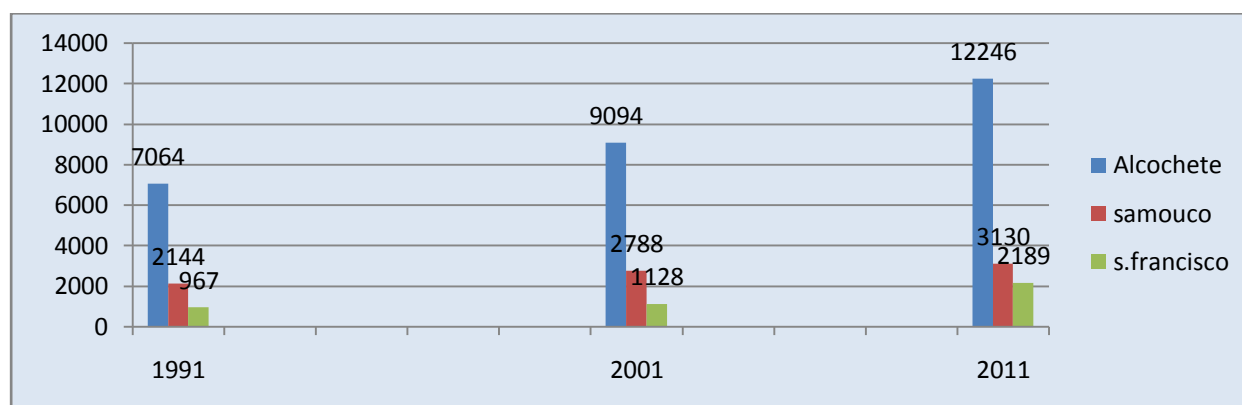


IMAGEM 111 –Evolução da população nas freguesias de Alcochete.



IMAGEM 112 – área urbana do Samouco – morfologia urbana

FONTE: PARQUE EXPO. ALCOCHETE PORTA DO ESTUÁRIO DO TEJO

A expansão urbana da freguesia do Samouco está definida no PDM. As classes de espaço são as seguintes⁵⁸¹

Espaço Urbano Consolidado (UC2), correspondente ao aglomerado original do Samouco. A sua área é de 24,95 hectares; **Espaço Urbanizável de Expansão (EU4)**, correspondente à área poente do Samouco. Esta expansão soma 25,09 hectares, o que equivale a duplicar a área urbana original; **Espaço Urbanizável de Expansão (EU5)**, correspondente à área nascente do Samouco, uma expansão que tinha como eixo central e estruturante desse desenvolvimento a EM 501. Esta expansão totalizaria 21,87 hectares.

O regulamento do PDM no seu artº43º determina que a UE4 corresponde a uma zona com um índice de utilização igual ou inferior a 0,60 e com um número máximo de 3 pisos. Impõe além disso que 10% das áreas totais de construção sejam afectas à actividade comercial. Já no que se refere ao espaço UE5, o regulamento do PDM, no art. 44º, determina que a esta zona se aplicam todos os parâmetros da UE4 com excepção do número de pisos que passa a ser de dois.

Para a Freguesia foi elaborado um Plano de Pormenor de Urbanização, que foi aprovado e se mantém eficaz – o PP da Zona Poente do Samouco – Terra Nova – e um outro que estará em elaboração – PP da Zona Envolvente à SFPL Samouquense sobre o qual não conseguimos recolher qualquer informação.

⁵⁸¹ Existe um Espaço de Recreio e Lazer que se situa a norte da UE4 correspondente à área abrangida pelo Plano de Pormenor 4 do Samouco-Quinta da Praia. Não foi considerado para a nossa análise da expansão urbana.

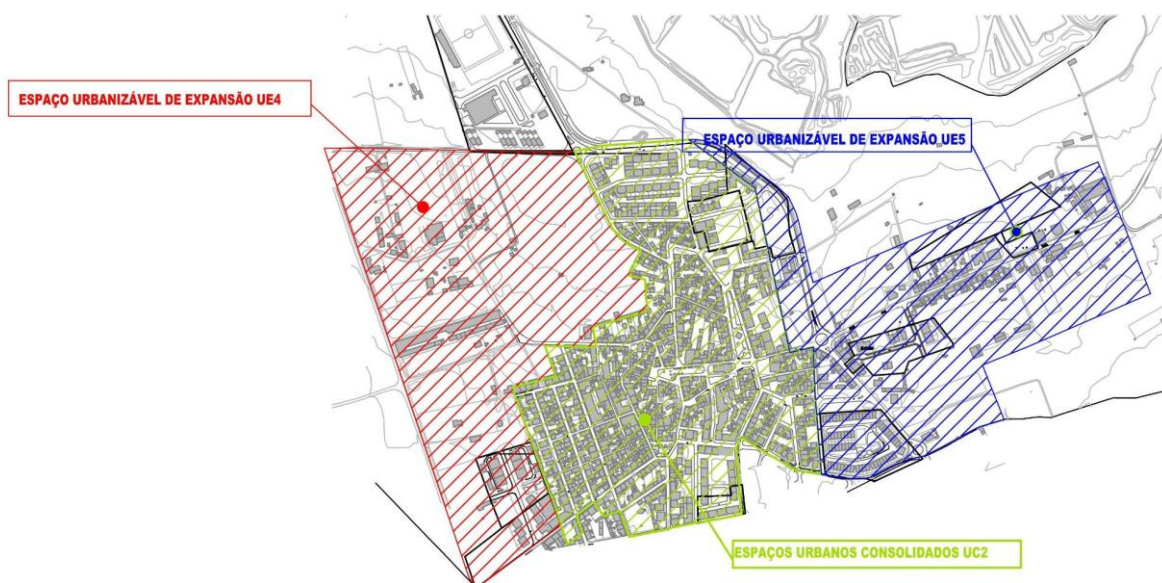


IMAGEM 113– Espaços urbanos Consolidados e Urbanizáveis de Expansão
 FONTE: ELABORADO PELO PRÓPRIO A PARTIR DA PLANTA DE ORDENAMENTO DO PDM

Na freguesia não foi aprovado qualquer Conjunto Habitacional. O desenvolvimento urbano fez-se com recurso apenas a Loteamentos Urbanos. Esta possibilidade encontra suporte no Regulamento do PDM, nomeadamente nos artºs 43º e 44º. Nestes casos o PDM determina o seguinte:

“1 - No espaço urbanizável de expansão UE4, constituído pela área a poente do Samouco, até à aprovação de plano de urbanização, de plano de pormenor ou de operação de loteamento, qualquer construção ou ampliação de edifício fica sujeita ao disposto no nº 4 do presente artigo.

2 - Os planos de urbanização e de pormenor devem abranger áreas que garantam a necessária infra-estruturação urbana e a disponibilização das áreas necessárias aos equipamentos colectivos e espaços verdes e obedecer às seguintes regras cumulativas:

a) Área utilizável: 40%; b) Densidade habitacional máxima: 40 fogos/ha; c) Índice de utilização bruto: « 0,6; d) Número máximo de pisos: três, com excepção de edifícios de referência na imagem e composição urbanas, que poderão ter, pontualmente, o máximo de quatro pisos; e) Pelo menos 10% da área de construção devem ser destinados a comércio e serviços, excepto em casos devidamente justificados(...)”

6.3.4.3.1 – ESPAÇO URBANIZÁVEL DE EXPANSÃO UE4

A UE4 tem uma área de 25,09 hectares. Para essa área o máximo de construção autorizada seria de 150,540 mil metros quadrados. Para essa área de construção seria estimável um número de fogos de 1042⁵⁸² e um acréscimo de população de dois mil setecentos e dez habitantes.

⁵⁸² Atendendo a que 10% da área se destina a comércio obtêm-se: $150540,00 \times 0,9 = 135.486,00$ m2 de área de construção. Como a área média por fogo, considerada em todos os documentos urbanísticos do concelho é de 130,00m2, obtemos $1355486/130 = 1042$ fogos. Considerando 2,6 habitantes/fogo temos 2710 novos habitantes.

A realidade mostrou-se bem diferente.

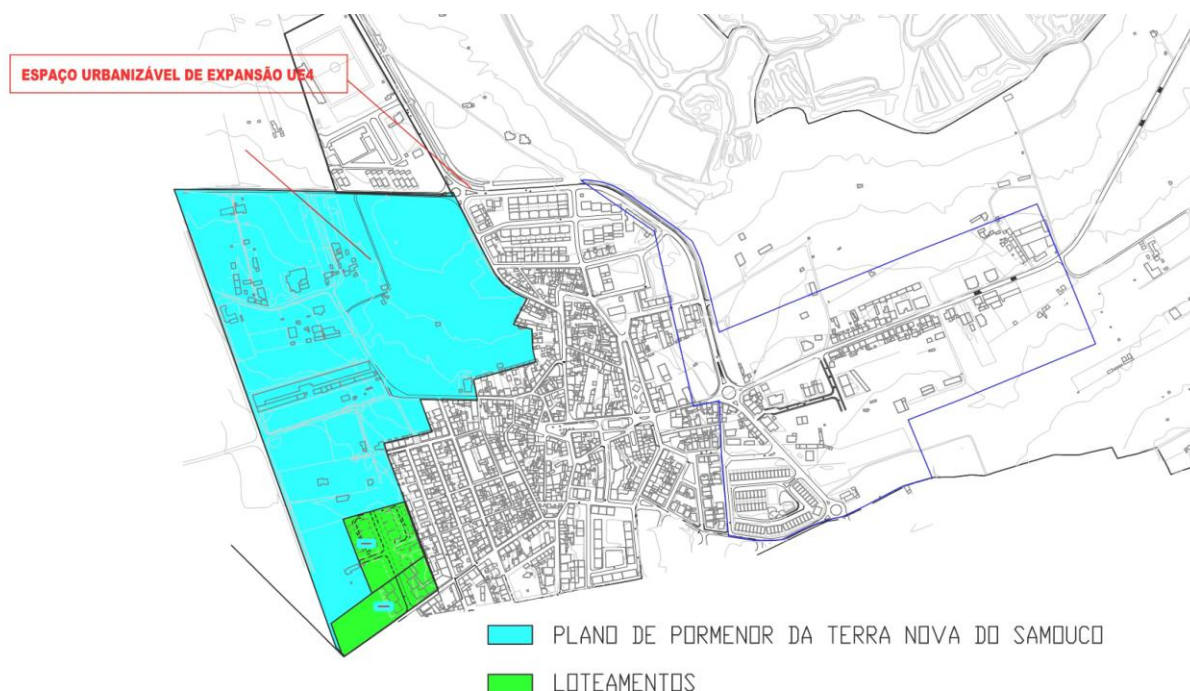


IMAGEM 114 – Planos de Pormenor e Loteamentos na UE4

Apesar de ter sido aprovado um Plano de Pormenor para esta área e de a parte restante ter sido objecto de duas operações de loteamento a zona permanece praticamente inalterada. Isso deve-se principalmente às vicissitudes que marcaram a evolução do Plano de Pormenor da Terra Nova do Samouco.

A – PLANOS DE PORMENOR NA UE4

Para a EU4 foi elaborado um Plano de Pormenor de Urbanização. Trata-se do PP da Zona Poente do Samouco, também designado por Terra Nova do Samouco. Se atendermos à dimensão do PP e à sua configuração podemos concluir que a área de expansão EU4 foi “desenhada” para se adaptar às características deste prédio.

É essa a leitura que podemos fazer da imagem acima relativa ao Espaço Urbanizável de Expansão UE4. Apenas dois pequenos terrenos não integraram a área abrangida pelo PP da terra Nova do Samouco.

A1 - PP DA ZONA POENTE DO SAMOUCO- TERRA NOVA

Da análise do Relatório do Plano na Biblioteca da DGT foi possível obter as informações que estão reunidas na Tabela seguinte.



IMAGEM 115 – vista do Samouco a partir dos terrenos do pp da terra nova

TABELA XLII - PARÂMETROS URBANÍSTICOS PP DA TERRA NOVA DO SAMOUCO
DADOS RELATIVOS AO PP

Área de Intervenção	21,30 ha
Número Total de Lotes	206
Número Total de Fogos	852
Área Construção Habitação	127.742,88 m ²
Area Equipamentos	25.649,70* m ²
Número de habitantes	2250
Índice de Utilização	0,60

FONTE: DGOTDU/CM ALCOCHETE. TABELA ELABORADA PELO PRÓPRIO

NOTA: * - APENAS AS ÁREAS CONHECIDAS. NÃO ESTÃO QUANTIFICADAS AS ÁREAS PARA EQUIPAMENTO DE SAÚDE E DE AMPLIAÇÃO DO CEMITÉRIO.

Como o ortofotomapa mostra, o terreno permanece vazio, sem qualquer intervenção. Os equipamentos que permitiriam qualificar a vila ficaram por construir e esta parte da freguesia está nas mãos da instituição que gere o ex-BPN.



IMAGEM 116– Ortofotomapa do Samouco com o terreno do PP da Terra Nova

A - URBANISMO

O Plano não faz qualquer referência às preocupações de Desenho Urbano que lhe presidiram. O autor do Plano parece pretender encontrar uma justificação, para esta operação que duplicaria a população da freguesia, na necessidade de equipamentos de utilização colectiva.

“Importa referir a carência de infraestruturas que garantam a qualidade de vida nomeadamente, ao nível da valorização do emprego, da requalificação do património e criação de novos equipamentos para esta unidade urbana”

Acréscce a esta preocupação uma outra com a eventual transformação de Samouco num dormitório.

“(…)O PP contribui (…) nomeadamente ao nível do desenvolvimento económico, (…) importa para o efeito:

- evitar a transformação do Samouco por via da pressão urbanística;
- evitar que o Samouco se transforme num subúrbio residencial das áreas mais desenvolvidas(...)"

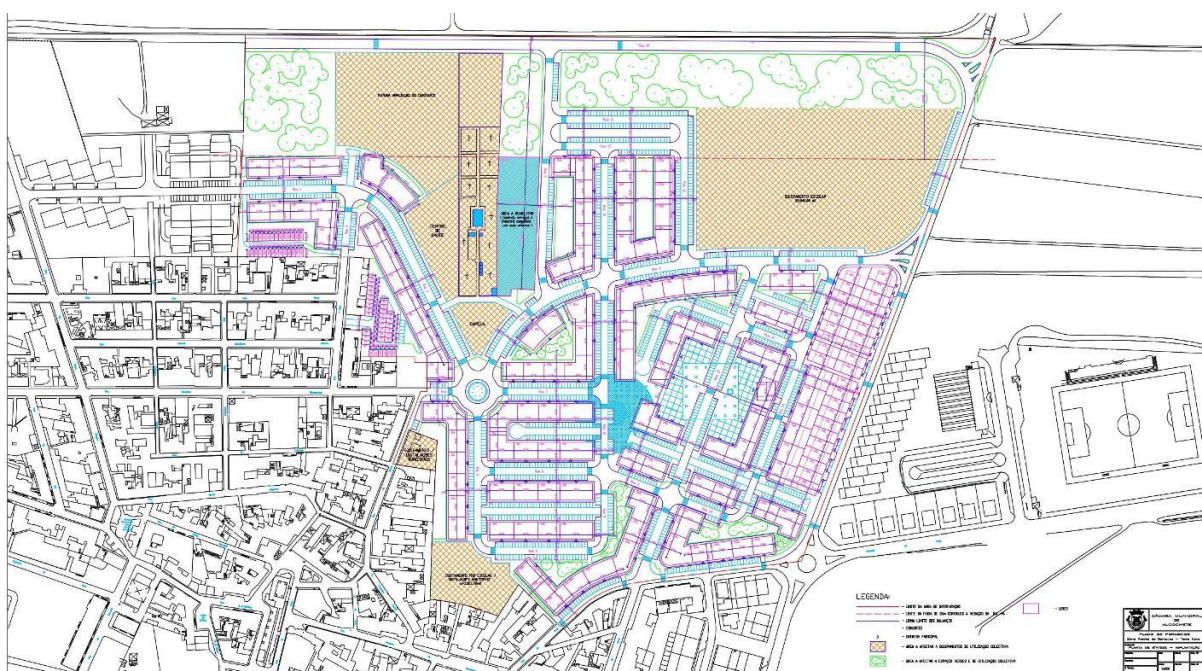


IMAGEM 117 – Planta de Síntese do PP da Terra Nova

A Planta de Síntese mostra-nos a densificação e a ausência de zonas verdes no interior da malha urbana. Apenas numa zona a poente da intervenção se situam as zonas verdes concentradas na envolvente do equipamento escolar. A implantação de lotes não poupa a envolvente do cemitério.

B- QUESTÕES DE POLÍTICA DE SOLOS

No Relatório do Plano não é feita referência a qualquer questão relacionada com a Política de Solos. Os terrenos abrangidos por estes PP integravam a REN. Com a aprovação do PDM foram desafectados daquela reserva e passaram à condição de terrenos urbanizáveis. Esta desafecção abrangeu todos os terrenos da UE4. Utilizando os critérios estabelecidos a mais-valia simples gerada pela reclassificação do uso do solo foi de **127.742.88 m² (16,12 há x 0,60) x 300,00 €/m² = 37.065.874,00 €**. As Taxas Municipais de Urbanização que a Câmara cobraria sobre esta operação seriam de 1.916,143,00€. Mas, como a operação não avançou, a CM Alcochete não recebeu qualquer verba.

C - QUESTÕES DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO

No Plano, a questão da Habitação é tratada como habitualmente nos restantes Planos. Admite-se uma procura que se dá por adquirida e que resulta, ainda e sempre, da construção da Ponte Vasco da Gama. O que se diz no Relatório é o costume.

“ Pode dizer-se que a procura de habitação na área do Plano depende principalmente das novas condições de acessibilidade rodoviárias determinadas pela Ponte Vasco da Gama e pelos novos IC da Península de Setúbal. (...) É claro que a desejável criação de emprego na Península de Setúbal sobretudo para quadros médios e superiores poderá alterar aquele cenário. Em qualquer caso haverá que contar com famílias com um nível de rendimentos disponível muito elevado (...)”

Para se acrescentar de seguida, como “habitualmente”,

“ (...) As tipologias habitacionais adoptadas, resultam da conciliação entre os imperativos de qualidade do parque edificado que constituem preocupações dominantes da administração local e os da procura de mercado que se fazem sentir e que apontam para unidades unifamiliares com lotes de pequena dimensão, como forma de baixar o custo total da habitação (...)”

Todas as questões relevantes para a Política de Habitação são ignoradas. Não é feita qualquer referência a uma necessidade de articular o plano com a Política de Habitação do município.

D - PROGRAMA DE EXECUÇÃO E FINANCIAMENTO

O Relatório do Plano repete exactamente o que se afirma na generalidade dos outros Planos de Pormenor:

“O Plano é viável em termos económicos e financeiros dos pontos de vista público e privado, gerando directamente importantes receitas para a CM de

Alcochete para a realização de infraestruturas gerais do concelho através da Taxa Municipal de Urbanização, quando do licenciamento das operações de loteamento (...).

Para reforçar esta convicção na viabilidade económica e financeira do Plano os autores adiantam a verba que a autarquia iria receber de TMU e que calcularam em 320.548 contos o que equivale a 1.600.000,00 euros. Na realidade nada disso aconteceu porque as opções de política da autarquia, a existirem, não foram nem vistas nem achadas para este tipo de decisões, ou então tratou-se apenas de uma impossível “conjugação das opções de política municipal”.

E - OPERAÇÕES URBANÍSTICAS REALIZADAS OU EM CURSO.

No âmbito do PP da terra Nova do Samouco não foi submetido a licenciamento qualquer projecto de operação urbanística. Os terrenos abrangidos pelo PP permanecem como terrenos rústicos e a operação tornou-se uma Urbanização de papel.

B – LOTEAMENTOS NA UE4



IMAGEM 118 – parte da freguesia construída através dos loteamentos 3/97 e 4/99

A imagem anterior mostra-nos o resultado dessas intervenções que se traduziu no remate da malha urbana junto aos limites do perímetro urbano.

TABELA XLIII- LOTEAMENTOS NO UE4

OPERAÇÕES URBANÍSTICAS			
TIPO	NOME	AREA	CAUÇÃO
Loteamento	E-3/97	1,23 ha	-
Loteamento	E-4/99	1,15 ha	-

A tabela anterior foi construída a partir do único dado a que tivemos acesso: a área de cada um dos terrenos objecto de intervenção. Admitindo que as operações de loteamento utilizaram toda a área de construção autorizada, a Taxa Municipal de Urbanização cobrada por estas duas operações de loteamento foi de 214,200 mil euros.

Neste caso como se trata de áreas urbanizáveis de expansão há lugar à geração de mais-valia. O valor da mais-valia gerada pelas duas operações de loteamento foi de **2,38 ha x 0,6 x 300,00€ = 4.284.000,00€**

5.3.4.3.2 – ESPAÇO URBANO CONSOLIDADO UC2

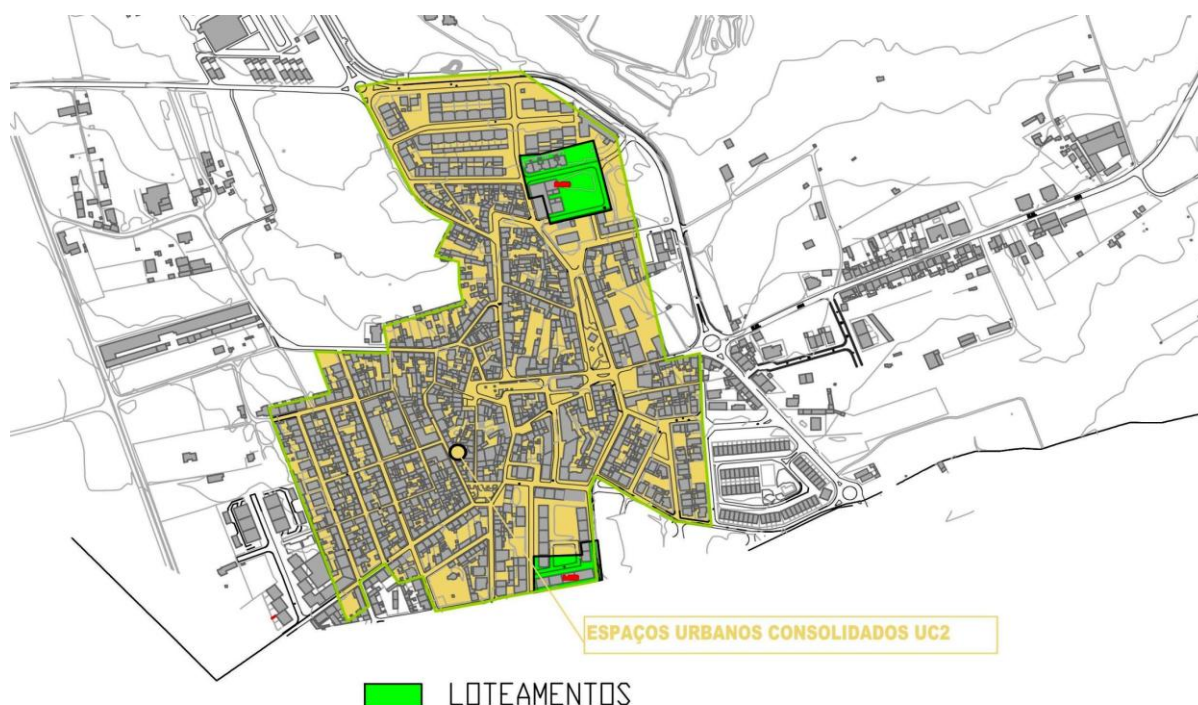


IMAGEM 119 – Lotreamentos na UC2

No espaço identificado como Espaços Urbanos Consolidados - imagem anterior - apenas faltava realizar alguns remates na malha urbana.

A – LOTEAMENTOS NA UC2

As duas operações de loteamento que foram aprovadas, uma em 1988 e outra mais tarde no ano 2000 tiveram destinos diferentes.

Como se trata de operações localizadas no interior da área urbana consolidada não há lugar à realização de mais-valias.

TABELA XLIV- LOTEAMENTOS NA UC2

OPERAÇÕES URBANÍSTICAS			
TIPO	NOME	AREA	CAUÇÃO
Loteamento	E-1/00	0,865 ha	*
Loteamento	L-2/88	0,394 ha	-

(*) - EXISTE UMA HIPOTECA SOBRE DOIS LOTES A FAVOR DO MUNICIPIO PARA GARANTIR A EXECUÇÃO DAS INFRAESTRUTURAS.

A1 - LOTEAMENTO L- 2/88

O Loteamento L2/88 abrange uma área de 3940 m². Trata-se de uma operação urbanística já concluída. Foi feita a recepção definitiva das obras de urbanização e todos os edifícios previstos foram entretanto construídos. O valor da TMU pago⁵⁸³ foi de 35.460 euros.



IMAGEM 120 – parte da freguesia construída através do loteamento L-2/88

A2 -LOTEAMENTO E- 1/00

Esta operação não foi concluída. Vários Lotes, alguns dos quais plurifamiliares, não foram construídos. Há infraestruturas por realizar.

Como atrás referido existe uma hipoteca a favor do município para garantir a execução das infraestruturas não realizadas. Essa hipoteca incide sobre dois lotes, não existindo nenhuma informação quer sobre o custo das infraestruturas a realizar quer sobre o valor real da hipoteca.

⁵⁸³ Cálculos feitos com base no iu de 0,6 e considerando o valor da TMU de 15,00€/ m².



IMAGEM 121 – PROJECTADO VERSUS CONSTRUÍDO

Não foi possível obter informação sobre as razões pelas quais a autarquia não avançou com a mobilização das garantias para poder concluir as infraestruturas. Note-se que esta operação foi licenciada no ano 2000 tendo passado 16 anos sem que a situação se tenha alterado.

6.3.4.3.3 – ESPAÇO URBANIZÁVEL DE EXPANSÃO UE5

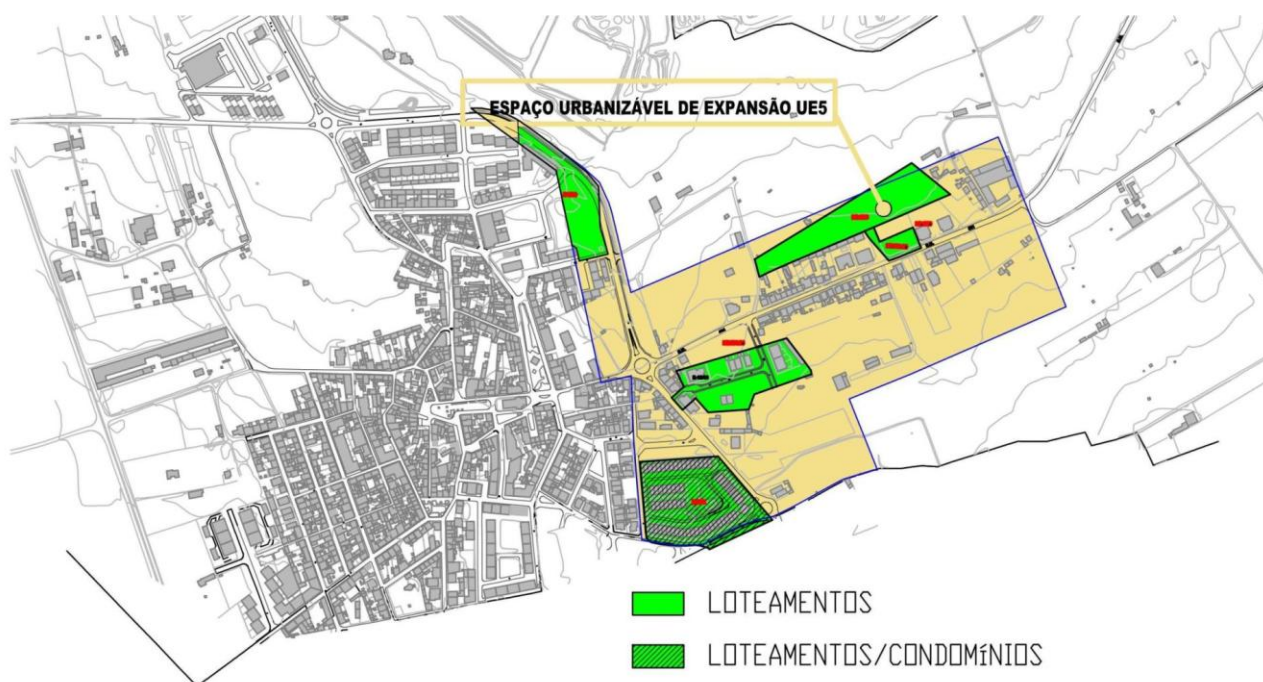


IMAGEM 122 – LOTEAMENTOS NO UE5

Nesta Área de Expansão foram licenciadas 5 operações de loteamento das quais apenas uma se concretizou. O nível de realização das diferentes operações é muito baixo, sendo que nalguns casos não se construiu qualquer infraestrutura nem edificação. A expansão projectada fica, em termos espaciais, colada à área urbana

consolidada, constituindo-se como uma sua natural extensão. Como já referimos esta expansão foi projectada, elegendo a EM 501 como o seu elemento gerador.

A – LOTEAMENTOS NA UE5

Foram projectadas 5 operações de loteamento para esta área que estão listados na Tabela XL. Na generalidade dos loteamentos não existiram progressos, permanecendo as urbanizações por iniciar. Apenas um dos loteamentos se encontra concluído e um outro parcialmente executado, sendo que, nesse caso, as obras de urbanização não se encontram concluídas.

NE – Nada Executado

PE – Parcialmente Executado.

TABELA XLV- LOTEAMENTOS NA EU5			
OPERAÇÕES URBANÍSTICAS			
TIPO	NOME	AREA	SITUAÇÃO
Loteamento	E-3/99	1,28 hect	NE
Loteamento	E-1/99	1,18 hect	CONCLUIDO
Loteamento	E-01/06	0,865 hect	PE
Loteamento	LU-03/06	0,865 hect	NE
Loteamento	LU-01/10	1,25 hect	NE

A1 - LOTEAMENTO E- 1/99

Esta operação de Loteamento encontra-se totalmente construída tendo sido recepcionadas definitivamente as obras de urbanização. Representa a maior intervenção realizada na freguesia do Samouco depois da aprovação do PDM. Corresponde a um total de 60 fogos e a um número de habitantes de cerca de 160.



IMAGEM 123 – ORTOFOTOMAPA DA operação

Esta operação foi-nos identificada pelos serviços como uma operação de loteamento. O seu licenciamento é anterior à alteração legislativa que possibilitou o licenciamento dos conjuntos habitacionais. No entanto, há uma dúvida legítima que nos assalta. Estamos perante um condomínio privado ou, mais estranhamente, perante um condomínio privado que resulta da evolução de uma operação de loteamento? Afinal o que são os Jardins do Tejo?

De facto o acesso ao interior desta parte da freguesia não é livre. Não se pode circular no interior deste bairro murado [ou fortificado]. Os muros ampliados com elementos opacos em chapa metálica impedem o simples acesso visual.

Esta opção urbanística pelo seu impacto espacial assume uma dimensão chocante. Representa um corte absoluto com tudo o que se edificou ao longo de séculos na freguesia do Samouco. Apenas como ironia refira-se o facto de os arruamentos que envolvem este Condomínio ostentarem o nome de Luís de Camões, Bento Gonçalves e do 25 de Abril.

Mas não podem subsistir dúvidas: estamos perante um Condomínio Privado. A área de construção máxima possível para esta operação é de 7.080,00 m². (1,18 ha x 0,60). A esta área correspondeu uma Taxa Municipal de Urbanização de 106.200 euros.



IMAGEM 124 – Jardins do Tejo I. Loteamento ou condomínio privado ?



IMAGEM 125 – idem

A2 - LOTEAMENTO LU- 4/06

Esta operação original do ano de 2006 foi depois objecto de uma reformulação em 2010. Designa-se actualmente por LU-1/10. Parte das infraestruturas está construída, mas não na sua totalidade. A operação encontra-se por recepcionar, isto é, nem sequer foi feita a recepção provisória.



IMAGEM 126 – Ortofotomapa da área de intervenção

O valor da caução – feita através da hipoteca de quatro lotes – é, de acordo com os serviços de 249.180,00 euros.

A existência de garantias prestadas com a entrega de Lotes revela-se um mau negócio para as autarquias quando os projectos não são bem sucedidos.

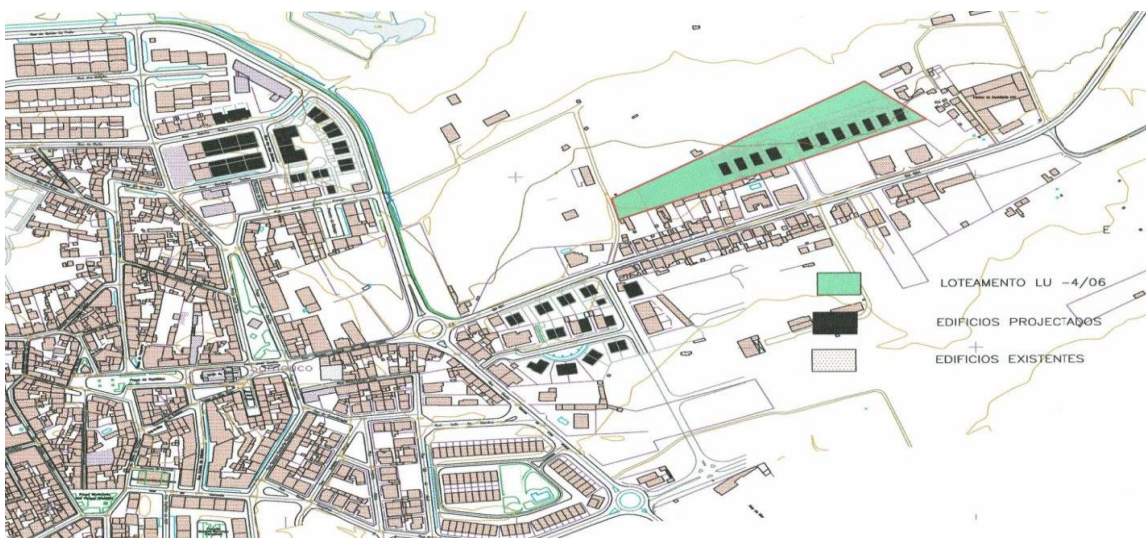


IMAGEM 127 – projectado versus construído

Coloca-se a questão já algumas vezes repetida. Passados entre dezasseis e vinte anos desde que a operação arrancou porque razão não é possível à autarquia executar as garantias bancárias e efectuar ela os trabalhos em falta, recorrendo a essas verbas?

A3 - LOTEAMENTO E- 10/00

Esta operação, do ano 2000, abrange um conjunto de terrenos próximos da EM 501.



IMAGEM 128– ortofotomapa da area de intervenção

Encontram-se por concluir parte das infraestruturas – existe uma caução de 85.382,60 euros a favor do município.

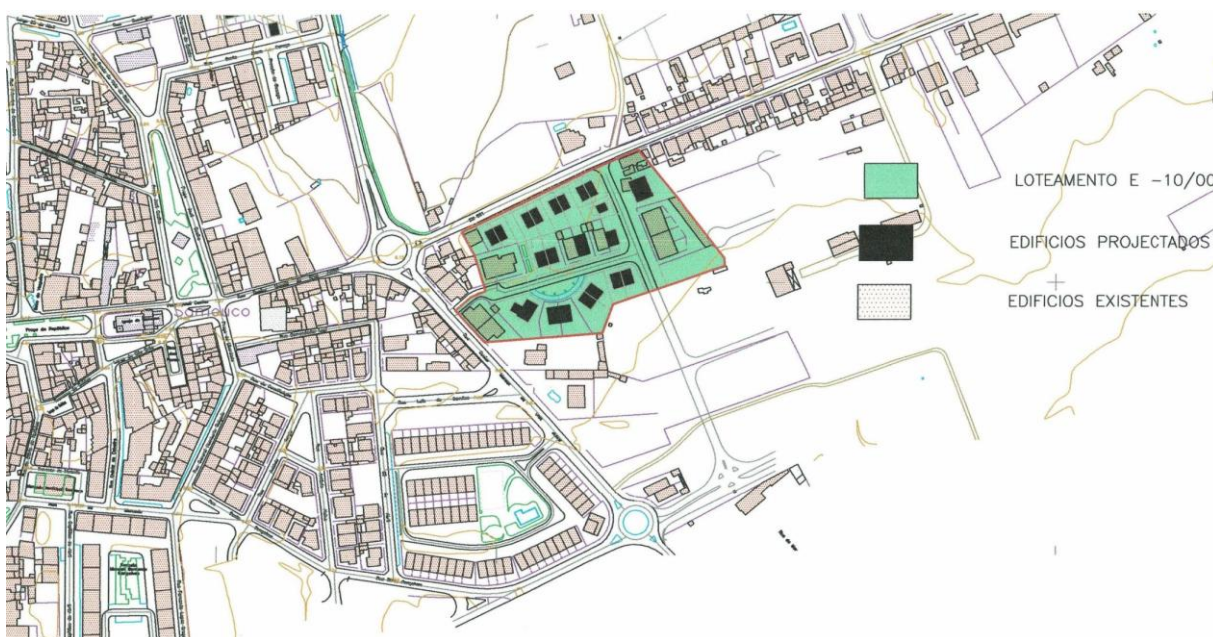


IMAGEM 129 – projectado versus construído

A maior parte dos lotes não foi construído tendo o município efectuado uma recepção parcial provisória, tanto quanto julgamos saber, para permitir efectuar as escrituras de aquisição dos fogos já construídos. Coloca-se a questão da razão pela qual não foram executadas as garantias.

A4 - LOTEAMENTO E- 3/99

Esta intervenção permitia rematar a malha urbana do Samouco a Nordeste e integrar o arruamento da quinta da Praia que assegura o acesso à zona de recreio e lazer abrangida pelo Plano de Pormenor nº 4 do Samouco-Quinta da Praia.



IMAGEM 130– ortofotomapa da area de intervenção

No entanto o projecto não avançou. Estava prevista a construção de 15 lotes, num total de 31 fogos, para uma população de 80 pessoas

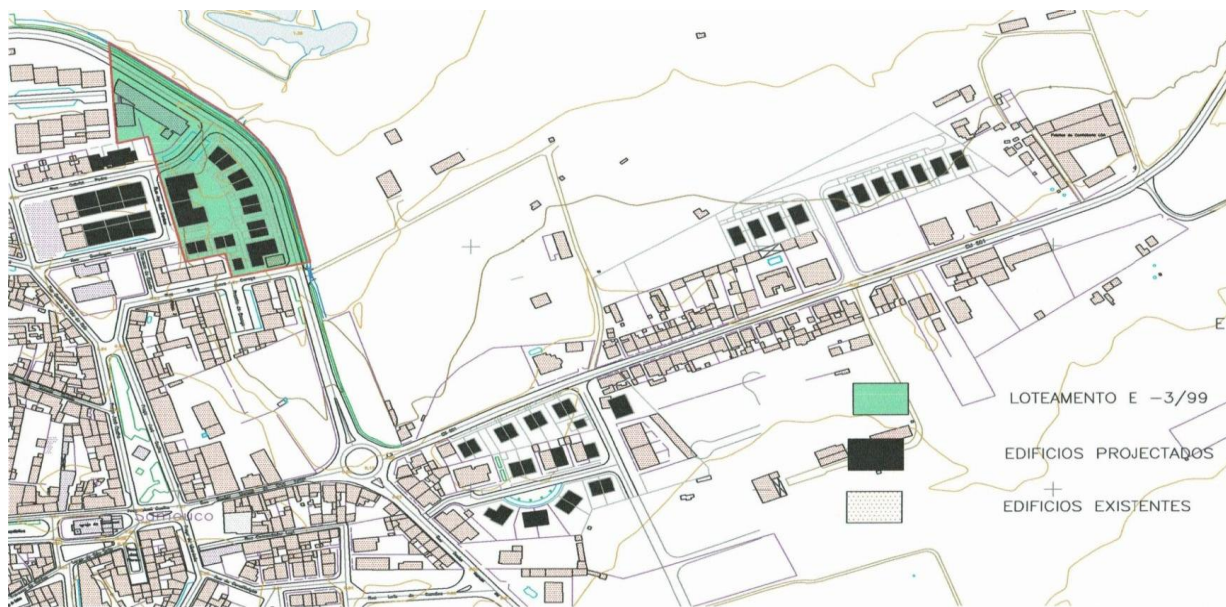


IMAGEM 131– Projectado versus construído

De acordo com informações do município foram efectuadas as cedências normais nos loteamentos – áreas verdes, arruamentos, passeios etc. - não existindo caução para a execução das infraestruturas.

6.3.4.3.4 – CONCLUSÃO

Quando olhamos para o Samouco na perspectiva do Ordenamento do Território a primeira constatação é a de que a freguesia cresceu de uma forma completamente distinta das restantes freguesias do concelho.

Contribuiu para isso a identidade que Samouco conquistara ao longo dos séculos, que se consolidou a partir de um núcleo urbano original. Estamos perante o mais compacto aglomerado urbano de Alcochete, como atrás referido, o que melhor preservou as suas características morfológicas e tipológicas originais.

Isto deve-se em grande parte ao facto de o aglomerado ter tido sempre uma “vida própria”, consequência da sua relação com o Tejo, caracterizada por um certo grau de independência relativamente à sede do concelho.

Estas características identitárias parece terem sido respeitadas quando se tratou de projectar a expansão urbana futura.

Não é que Samouco tenha escapado à dinâmica expansionista que atacou os perímetros urbanos das outras freguesias. Foi, no entanto, aqui que essa “febre” se exerceu de uma forma mais “contida”. Por outro lado parece ter existido a preocupação de respeitar a contiguidade do tecido urbano, uma situação que não se aplica de todo às restantes freguesias.

No caso do Samouco não podemos em boa verdade falar de dispersão ou de descontinuidade, tão pouco de segregação. Quando atendemos à dimensão urbanística o que se encontra hoje é, no essencial, o mesmo que lá estava antes de a expansão ter sido projectada.

O facto de o projecto que ocupava toda a UE4 – o PP da Terra Nova do Samouco – não ter passado do papel pode ser entendido como uma situação de falência do promotor típica deste período marcado pela crise de 2008. No entanto se pensarmos que estamos perante uma operação que representa a expansão do aglomerado para poente, há uma conclusão que se impõe: essa expansão era completamente dispensável. Ela ficou reduzida a dois pequenos loteamentos que remataram a malha urbana original.

No caso da expansão para Nascente há um conjunto de operações de loteamento que se traduziram em projectos falhados susceptíveis de nos permitirem questionar mais uma vez a razoabilidade dessa expansão. Podemos referir situações de

abandono e de descontinuidade mas numa pequena dimensão que não interfere com a imagem geral transmitida pela urbe. Há uma diferença, que é sempre positivamente salientada quando discutimos a expansão do Samouco com os diferentes actores: não foram aprovados Condomínios Privados para a freguesia. No Samouco, por força dessa realidade, não há manifestações urbanas de segregação espacial.

No entanto, relativamente à questão dos condomínios, as coisas não se passaram bem assim. Como mostrámos na nossa análise o “Loteamento E-1/99”, transformou-se no Condomínio “Jardins do Tejo”, uma “transformação” difícil de entender quer em termos urbanísticos quer em termos legais. Como é que será possível depois de aprovado um loteamento autorizar a privatização do espaço público, nomeadamente as zonas verdes, os arruamentos e os passeios e os equipamentos situados no seu interior? Como será possível impedir os cidadãos de circularem por esta parte da freguesia?

Do ponto de vista do Ordenamento do Território o Samouco não sofreu os problemas que as restantes freguesias sofreram.

Quanto à questão da Política de Solos e das Mais-Valias que relevam da dimensão financeira do desenvolvimento a análise realizada em torno do desenvolvimento urbano a que conclusões nos conduz? A dimensão financeira do desenvolvimento do Samouco, além dos problemas já sentidos pelas restantes freguesias, foi sobretudo marcado pelo facto de ele ter sido quase inexistente. Assume particular importância o fracasso do projecto da Terra Nova do Samouco.

Se olharmos para as externalidades que referimos a propósito de Alcochete e de S.Francisco veremos que estamos perante uma realidade diferente.

Como característica mais relevante mantêm-se a impossibilidade de mobilizar as mais-valias simples.

- 1 – A lei de solos em vigor que não determinava a socialização das mais-valias
- 2 - Falta de capacidade para mobilizar as garantias bancárias;
- 3 – Ausência de Pagamento de TMU pelos PP, antes das operações de Loteamento serem aprovadas;

No que se refere às Cauções não mobilizadas elas representam um valor mais baixo do que nos outros aglomerados, totalizando 334.562,60€.

No caso das TMU (taxas Municipais de Urbanização) o facto de o PP da terra Nova do Samouco não ter avançado determinou a perda de 1.916,143,00€. Relativamente às taxas associadas a Condomínios Privados não foi efectuado qualquer licenciamento. Quanto às mais-valias simples geradas pela reclassificação do solo rústico⁵⁸⁴ que passou a urbano na aglomerado urbano do Samouco, totalizaram 69,75 milhões de euros. Destes 52,10 milhões foram já capturados. Uma parte destas mais-valias foi capturada pelo promotor do PP da terra Nova do Samouco.

Na tabela seguinte fazemos a síntese da dimensão financeira que adquiriu o desenvolvimento urbano no Samouco.

TABELA XLVI - TAXAS NÃO COBRADAS -SAMOUCO

EXTERNALIDADE	MONTANTE
CAUÇÕES INCOBRADAS	334.562.60
TMU,s DE PP ZOMBIE	1.916.143,00
TMU'S COND. PRIVADOS	Não se aplica
MAIS-VALIAS NÃO SOCIALIZADAS	52.090.000,00

Fonte: DGOTDU/CM Alcochete. Tabela elaborada pelo próprio

O carácter fraudulento que sempre parece ter estado presente na operação do PP da Terra Nova do Samouco serviu-se da valorização do terreno – através da sua classificação como urbano acompanhado da desafecção da REN seguida da aprovação do PP – para negociar financiamentos para a totalidade da operação. No final nem sequer o licenciamento iniciou, conseguindo, como no caso do PP do Canto Pinheiro, um “financiamento” livre de encargos.

⁵⁸⁴ Ver as Tabelas X e XI desta Tese, página 262 e 263..

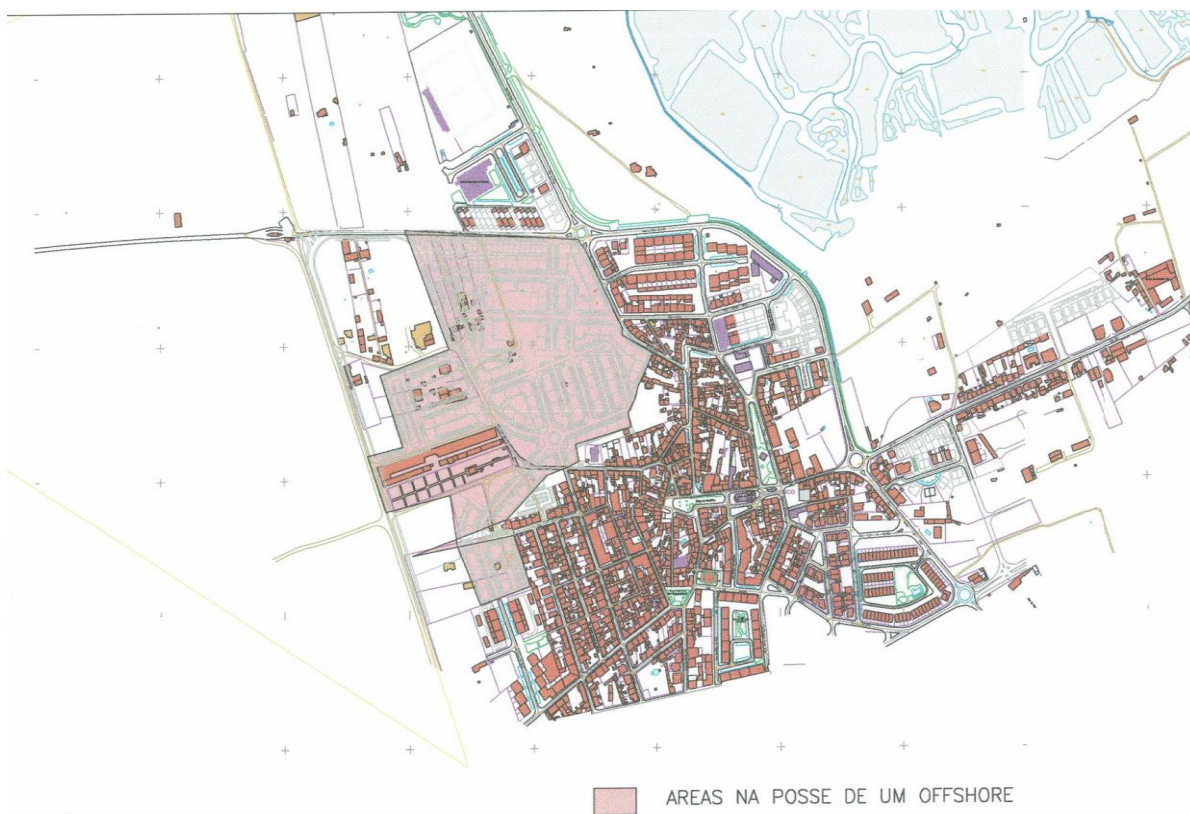


Imagem 132 –Área na posse de uma entidade financeira

Como sempre acontece nestes casos o terreno abrangido pelo projecto de investimento está hoje na posse de uma entidade bancária, neste caso um offshore.

Qualquer estratégia sobre o futuro do Samouco passará sempre pela vontade que esta entidade manifeste em participar. Não deixa de ser um sinal dos tempos o facto de os offshores serem proprietários de partes do território nacional.

A Política de Habitação, ou a dimensão equitativa do desenvolvimento urbano que se pode avaliar através da política de habitação, não sofreu qualquer evolução relevante no Samouco. Podemos tirar conclusões semelhantes às que retirámos para os outros aglomerados urbanos.

Em boa verdade as autarquias com este quadro legal e com esta realidade financeira ficam inibidas de intervir em áreas sociais para as quais a sua acção é decisiva. Ficam igualmente impedidas de ter alguma intervenção na definição e concretização de uma Política de Habitação.

6.3.4.4 - ANÁLISE DOS AGLOMERADOS. SÍNTESE

Concluímos nesta altura a análise do desenvolvimento urbano em Alcochete, mais especificamente a análise da evolução dos aglomerados urbanos do concelho. Estamos agora em condições de compreender a forma como evoluiu esse desenvolvimento urbano ao longo do período considerado. Esta capacidade de compreensão significa que estamos em condições de poder responder às primeiras duas questões de Flyvberg:

1 – Para onde é que caminhámos?

2 – Quem ganhou e quem perdeu e através de que relações de poder?

Recorde-se que o objectivo da nossa investigação é o de saber se o desenvolvimento urbano foi justo, se conduziu a cidades justas e a um ordenamento do território mais inclusivo e mais sustentável.

Queríamos saber como é que o desenvolvimento urbano se articulou com a justiça espacial. Ficar a conhecer a forma como a Política de Habitação e a Política de Solos contribuíam para essa relação. Em particular pretendíamos compreender a importância da captura das mais-valias para a articulação da política de solos com a política de habitação e a sua importância para conferir um carácter equitativo à política pública de ordenamento do território. Desse ponto de vista verificámos que em Alcochete com a aprovação do PDM foi dimensionada uma grande expansão das áreas urbanizáveis de expansão. Essa grande expansão atingiu todos os aglomerados do concelho mas os seus efeitos perversos do ponto de vista urbanístico fizeram-se sentir fundamentalmente em Alcochete e S.Francisco. Samouco por razões claras do ponto de vista das opções urbanísticas não sofreu o mesmo tipo de consequências.

A realidade urbana concelhia está fortemente marcada pela fragmentação da malha urbana. A dispersão de diferentes projectos isolados no território, a descontinuidade da malha urbana, o abandono de muitos projectos urbanísticos que testemunham, como velhas carcaças abandonadas, o falhanço deste modelo de desenvolvimento. Testemunhos impressos no território de uma forma perene. Testemunhos de uma incapacidade prática de lidar com o território de uma forma justa e democrática. A segregação imposta pelos Condomínios Privados, retirando partes do território da gestão democrática, trocando a gestão autárquica pela gestão privada, testemunham-no. A fragilidade das redes existentes a sua desarticulação e falta de

renovação são um sinal de que este desenvolvimento não é sustentável. Há razões históricas ligadas à própria génese dos aglomerados que justificam as diferenças que são visíveis no território. Mas, a investigação feita permite-nos concluir que as características específicas do desenvolvimento urbano de cada aglomerado variaram também com as tipologias urbanísticas utilizadas para a produção do solo urbanizável. A tabela seguinte faz a síntese das diferentes tipologias adaptadas em cada caso.

TABELA XLVII - TIPOLOGIAS URBANÍSTICAS UTILIZADAS EM ALCOCHETE

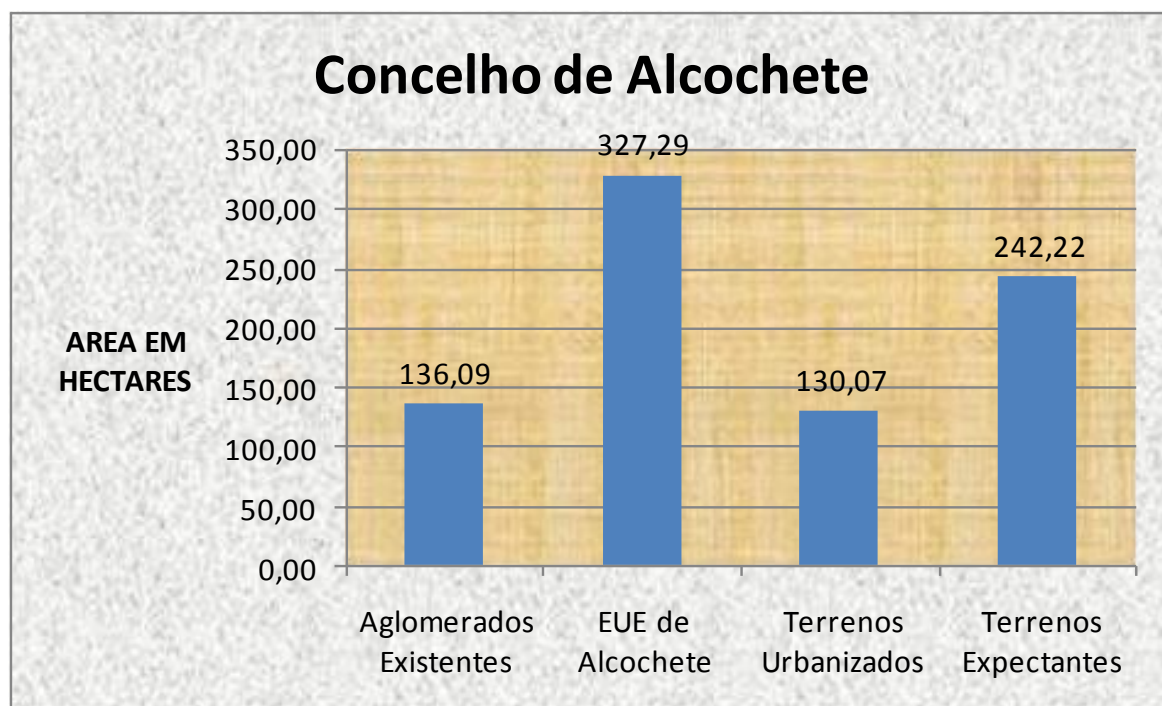
Formas de Produção de Solo Urbanizável		ALCOCHETE	S.FRANCISCO	SAMOUCO
Com PP	Loteamentos	x	-	x
Sem PP	Loteamentos	x	x	x
	CH/CP	x	x	-

No caso do Samouco tivemos oportunidade de mostrar que há dois tipos de patologias que não se manifestam: dispersão e segregação e mesmo no caso do abandono as operações nesse estado são muito pequenas, sem expressão territorial. Isso deve-se ao facto de não terem sido licenciados CP para a freguesia e ao facto de a evolução urbana ter sido um longo processo de evolução feito sempre a partir do núcleo urbano original. Digamos que o Samouco, se necessário fosse, serviria para testemunhar com um exemplo prático as vantagens da contiguidade da expansão urbana.

Um caso radicalmente oposto a S.Francisco, aglomerado cujo crescimento nas últimas décadas foi vertiginoso e marcado pela descontinuidade, pelo abandono e pela segregação.

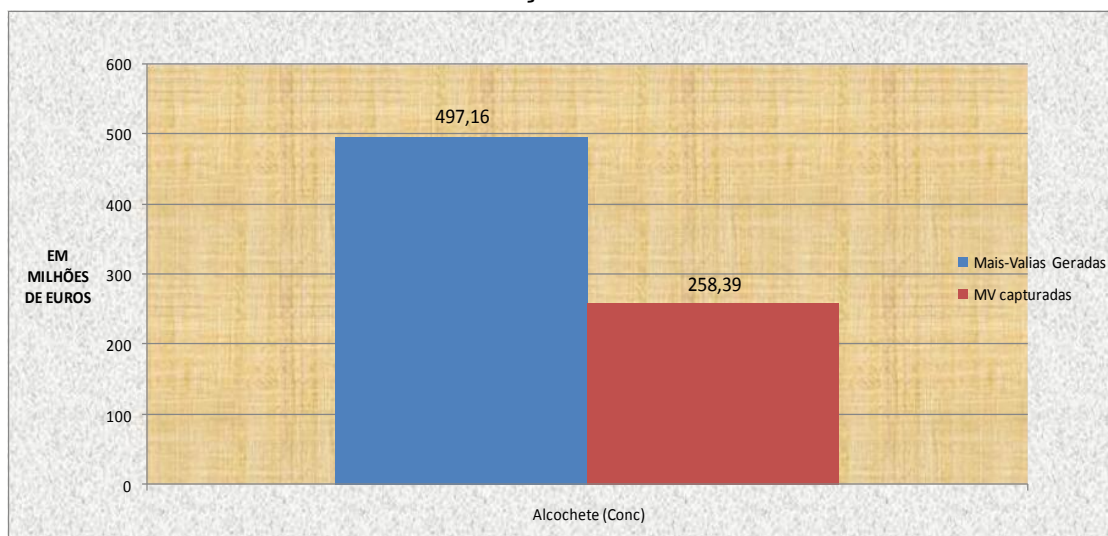
Em S.Francisco e em Alcochete são os CP que ilustram de forma chocante em termos urbanísticos a dispersão, a descontinuidade e a segregação da malha urbana. Nestas freguesias encontramos testemunhos práticos de empreendimentos abandonados, manifestações, muitas vezes violentas, de falências que deixam o

território povoado de destroços, como se estivéssemos, com as devidas distâncias, perante um cenário pós guerra. O gráfico seguinte mostra-nos uma expressão quantitativa dos desequilíbrios que afectam o ordenamento do território em Alcochete. Trata-se de uma síntese que “esconde” as especificidades de cada caso. Por essa razão procedemos anteriormente a uma análise de pormenor de cada aglomerado.



Os terrenos que foram classificados como urbanos, deixando na sua maior parte de estar incluídos na REN e na RAN, totalizam 323 ha. Desses terrenos apenas 26% foram urbanizados. O concelho de Alcochete permitiu-nos analisar de uma forma quantificada a forma como se processa a geração das mais-valias e em que medida elas são capturadas à medida que o processo de urbanização avança. Esta análise foi feita no âmbito de uma discussão detalhada sobre a política de solos. Começando pela relação que o Estado estabelece com as mais-valias, verificamos que a legislação existente não previa a sua socialização ou tributação. Esse facto acarretou graves consequências para as autarquias portuguesas. No caso de Alcochete, trabalhando sobre as áreas de expansão urbana, calculámos o valor das mais-valias geradas quando da aprovação do PDM. Tendo em linha de conta os projectos aprovados calculámos as mais-valias capturadas. A tabela abaixo dá-nos conta dos montantes de mais-valias geradas e já capturadas em Alcochete.

TABELA XLVIII –SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DAS MAIS VALIAS EM ALCOCHETE⁵⁸⁵



FONTE: PDM ALCOCHETE.ELABORADO PELO PROPRIO

No âmbito da análise detalhada dos diferentes projectos urbanísticos avaliámos as outras questões financeiras que afectam a forma como se concretiza o desenvolvimento urbano. Abordámos as taxas cobradas pelas diferentes operações urbanísticas. Trata-se não apenas de decisões de política pública, com reflexo directo em qualquer município, mas também de opções de política fiscal associada à tributação do imobiliário que assumem grande importância para a sustentabilidade financeira das autarquias e que muitas vezes adquirem uma especificidade própria de cada autarquia.

Assume particular importância a Taxa Municipal de Urbanização (TMU). Recorde-se que com a sua aplicação pretende-se obter

“ (...) A contrapartida devida ao município pelas utilidades prestadas aos particulares pelas infra-estruturas urbanísticas primárias e secundárias cuja realização, remodelação ou reforço seja consequência de operações de construção, reconstrução ou ampliação, de edifícios ou de alterações na forma de utilização destes (...) ”⁵⁸⁶

Trata-se de uma taxa aprovada pela Assembleia Municipais ⁵⁸⁷, cuja constitucionalidade foi várias vezes contestada pelos promotores – dentro da linha ideológica defendida pelos libertaristas, relativa ao estatuto da propriedade privada – e objecto de jurisprudência.⁵⁸⁸ O valor cobrado pelas TMU varia de município para

⁵⁸⁵ Esta Tabela é uma copia da que integra o Capº 6.3.1 da Tese. Pag. 253 e seguintes.

⁵⁸⁶ In RTRIU da Câmara Municipal de Lisboa. Artº 1º - Natureza e Fins da TMU.

⁵⁸⁷ Taxa aprovada no âmbito dos poderes tributários previstos no artigo 238º da CRP, encontrando-se prevista na Lei das Finanças Locais e no Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais

⁵⁸⁸ Ver Acórdão do TC de 2007. In http://www.pgdlisboa.pt/jurel/cst_busca_palavras.php?buscajur=bilateralidade&ficha=59&pagina=1&exacta=&nid=8332. AC 06.2016.

município mas, regra geral, corresponde a valores muito baixos. De tal modo baixos que impedem que o município com a sua cobrança consiga concretizar os objectivos que ela, em tese, permitiria. A receita em termos de Taxa Municipal de Urbanização é função da área de construção autorizada pelo PP e do preço/m2 da TMU definido em regulamento municipal. Trata-se de um valor muito baixo, atendendo à nossa experiência relacionada com a gestão autárquica, e tendo em atenção o valor da TMU em diferentes concelhos da AML. Com base nos valores da TMU indicados nos PP foi possível elaborar a seguinte tabela.

TABELA XLIX - PLANOS DE PORMENOR EFICAZES – TMU POTENCIAL EM CADA PP

PP EFICAZES	Área Construção(m2)	TMU (€)
Quinta do Flamingo	63.310,00	949.650,00*
Área Envolvente Quartel GNR	11.840,00	177.600,00*
Quinta dos Barris	86.391,00	1.231.970,00*
Quebrada Norte	23.178,00	346.670,00**
Quebrada Sul	23.390,00	350.850,00**
Canto Pinheiro	55809,67	837.145,05***
Terra Nova do Samouco	127.742,88	1.600.000,00***
Cerrado da Praia	27.393,40	410.901,00*
TOTAL	419.054,95	5.844.786,05

Fonte: DGOTDU/CM Alcochete. Cálculos e Tabela elaborada pelo próprio

Notas da Tabela VI - * - Operações Concluídas na totalidade ; ** - Operações parcialmente concluídas; *** - Operações sem qualquer desenvolvimento.

A TMU apenas é cobrada com a emissão dos alvarás de loteamento, função do enquadramento legal⁵⁸⁹ já atrás referido. Adquire por isso particular importância para as receitas da autarquia o facto de dois dos PP não terem avançado. A relação entre a receita em TMU associada aos PP e a mais-valia gerada em cada um deles é muito desequilibrada. Na tabela seguinte mostramos os valores de TMU e de mais-valias associados a cada um dos PP.

⁵⁸⁹ No Decreto-Lei 380/99 esta situação não estava acautelada. A aprovação de um PP não trazia nenhuma consequência fiscal para os proprietários dos prédios abrangidos. Esta situação foi revista com o Decreto-Lei nº 80/2015, que substituiu o D-Lei nº 380/99.

TABELA L - PP'S EFICAZES – COMPARAÇÃO TMU COM MAIS-VALIAS.

PP's EFICAZES	TMU (€)	MAIS-VALIAS (€)
Quinta do Flamingo	949.650,00*	-(*)
Área Envolvente Q. GNR	177.600,00*	-(*)
Quinta dos Barris	1.231.970,00*	25.919.460,00
Quebrada Norte	346.670,00**	6.975.881,00
Quebrada Sul	350.850,00**	7.017.505,00
Canto Pinheiro	837.145,05***	16.443.377,00
Terra Nova do Samouco	1.600.000,00***	37.065.874,00
Cerrado da Praia	27.393,40	8.567.940,00
TOTAL	5.844.786,05	101.990,037

NOTA: (*) – NÃO SE CONSIDERAM MAIS-VALIAS PORQUE ESTAS OPERAÇÕES REALIZARAM-SE EM ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS

A autarquia de Alcochete apenas recebeu de TMU, relacionada com os Planos de Pormenor que aprovou, o valor de 3,084 milhões de euros. Terão existido outras receitas de TMU, além das associadas aos PP, já que nalguns casos não foram aprovados este tipo de Planos, mas, apenas e só, operações de loteamento e condomínios privados.

De acordo com a metodologia seguida e com os valores por nós adoptados os PP do Canto do Pinheiro e da Terra Nova do Samouco geraram uma mais-valia de 53.509,251,00 €. Este valor terá sido utilizado como referência para a negociação dos financiamentos por parte das entidades bancárias.

O facto de estes dois PP terem caído sob a gestão de entidades bancárias mostra-nos, em primeiro lugar, que elas investiram avultadas verbas no território de Alcochete.

Podemos em função dessa realidade hoje vivida em Alcochete reflectir sobre os seguintes factos:

1º. O facto de um projecto ter permanecido apenas como um Plano de Gestão Territorial, não tendo sido iniciado o processo de licenciamento e de urbanização, não impediu as entidades financeiras de investirem milhões em operações de financiamento.

2º - Nesta fase, em que não se iniciou sequer o processo de licenciamento, o que as entidades financeiras estão a financiar são as mais-valias resultantes da mudança de uso do solo – capturadas pelo promotor - e o valor futuro dos espaços urbanizados.

3º - A elementar falta de prudência, ou uma sobrestimação do valor futuro desse solo urbanizado leva a que o financiamento seja libertado ainda antes de qualquer iniciativa de licenciamento.

Desaparecido o promotor e falhado o projecto, a elevada verba dispendida com o financiamento vai constituir-se, mostra-o a experiência em Alcochete, como um obstáculo a que entre a autarquia e a instituição financeira se estabeleça um acordo que permita minimizar os prejuízos financeiros e os custos territoriais da operação.

A primeira manifestação desse conflito é a resistência das entidades bancárias a libertarem as verbas que garantiam a execução das infraestruturas. Trata-se da expressão prática de um movimento de oposição às perdas que caracteriza o sistema financeiro neste tipo de situações. As instituições financeiras adiam tanto quanto possível o momento em que irão reflectir nos seus balanços o que correu mal num determinado investimento.

No caso de Alcochete, como demos conta na análise freguesia a freguesia, existia, em 31.12.2015, o valor de 5.313.436,66 euros de cauções que a autarquia não conseguia mobilizar.

Os projectos em que há de facto uma situação de abandono, já assumida pelas partes, somam um montante de cauções bancárias não recuperadas cujo valor é de 2.090.658,39 euros. A tabela LI mostra-nos a dimensão das garantias bancárias por mobilizar no caso de Alcochete.

TABELA LI – CAUÇÕES BANCÁRIAS POR COBRAR EM ALCOCHETE

FREGUESIA	PROJECTO	CAUÇÃO	LOCALIZ	SITUAÇÃO
ALCOCHETE	LU.OO1.02	84.054,00	PPQN	
	LU,002.06	342.897,88	"	ABAND.
	E-6/00	78.947,31	PPQS	"
	LE.024.01	716.029,00	CP	"
	B-47/00	198.198,50	"	-
	B- 79/01	206.476,90	"	-
	LE.048/05	952.784,20	"	ABAND.
	LE.040/02	56.764,01	"	-
	LE.070/04	296.873,65	"	-
S.FRANCISCO	LE.65/04	49.233,59	"	-
	LE.76/07	14.770,00	"	-
	LU.04/00	1.343.344,05	LOT	-
	E-1/01	264.489,13	"	-
	LU.01/07	19.704,56	"	-
	LU-E/1/01	284.489,13	"	-
	L--26/10	69.818,15	CP	-
SAMOUÇO	LU-4/06	249.180,00	LOT	-
	E- 10/00	85.382,60	"	-
TOTAL		5.313.436,66		

FONTE: PDM ALCOCHETE.ELABORADO PELO PROPRIO

Uma outra situação fiscal relacionada com o processo de urbanização em Alcochete é a relativa ao licenciamento dos Condomínios Privados e à perda de receitas que esse processo representou. Trata-se de uma situação que é comum a todos os municípios que licenciam este tipo de operações urbanísticas.

Podemos verificar na Tabela LII que só nas TMU não cobradas aos promotores de Condomínios Privados estamos perante mais de cinco milhões de euros. Estas verbas não recebidas pela autarquia de Alcochete correspondem a um padrão de ineficácia fiscal comum à generalidade dos municípios.

Face àquilo que são os investimentos da autarquia de Alcochete nas suas políticas sociais, é adequado que nos possamos questionar sobre que gestão municipal teria

sido possível, caso a Autarquia tivesse podido utilizar os 13.493.063,57 euros correspondentes às receitas perdidas pela soma das parcelas II a IV da Tabela LII.

Elas representam um ónus que impende sobre a gestão municipal e sobre os munícipes. Com resultados líquidos negativos acumulados, e com esta incapacidade para cobrar verbas desta dimensão como é que podemos falar de distribuição equitativa de recursos?

TABELA LII - SÍNTESE DAS TAXAS NÃO COBRADAS EM ALCOCHETE		
	TIPO DE TAXA	VALOR NÃO COBRADO
I	MAIS-VALIA	253.390.000,00
II	TMU'S /PP'S	3.084.000,00€
III	TMU'S /CP	5.095.262, 91 €
IV	CAUÇÕES	5.313.436,66 €

FONTE: CMALCOCHTE. RESULTADOS DA INVESTIGAÇÃO. GRÁFICO ELABORADA PELO PRÓPRIO

Estamos perante um desenvolvimento urbano que hipoteca a justa distribuição dos recursos, ignorando a dimensão equitativa desse desenvolvimento. Os dados recolhidos sobre a economia do desenvolvimento urbano em Alcochete mostram-nos verbas muito elevadas não recebidas pelo município .Essas verbas pelos montantes que atingiram facilmente nos permitem perceber a dificuldade suplementar com que os municípios se deparam quando são chamados a actuar em defesa do interesse público. Sobretudo quando a falência – e não podemos esquecer que existem falências dolosas – dos promotores torna a intervenção municipal ainda mais necessária.

Há uma dimensão associada à Política de Solos e à forma como a Administração se relaciona com as mais-valias que, somada com a política fiscal adoptada ao nível municipal, transformam o desenvolvimento urbano num processo fortemente deficitário.

Em vez de concorrer para, através da socialização da mais-valia e de receitas fiscais adequadas, permitir aos municípios uma actuação promotora da equidade, esta realidade acaba por onerar toda a actividade municipal.

Recorremos às contas de gerência da autarquia para determinar como evoluíram as receitas associadas ao licenciamento e ao processo de urbanização. A imagem seguinte mostra-nos como evoluíram as receitas, desde o ano de 2002, data a partir da qual nos foi possível obter este tipo de informação na autarquia de Alcochete. E mostra-nos ao mesmo tempo como evoluíram os resultados líquidos da gestão do município. A partir de 2007/2008 as receitas com o imobiliário baixaram drasticamente. Só em 2013 a conta de gerência voltou a exibir um resultado líquido positivo e, como se percebe, sem que as receitas associadas ao imobiliário tivessem registado qualquer melhoria.

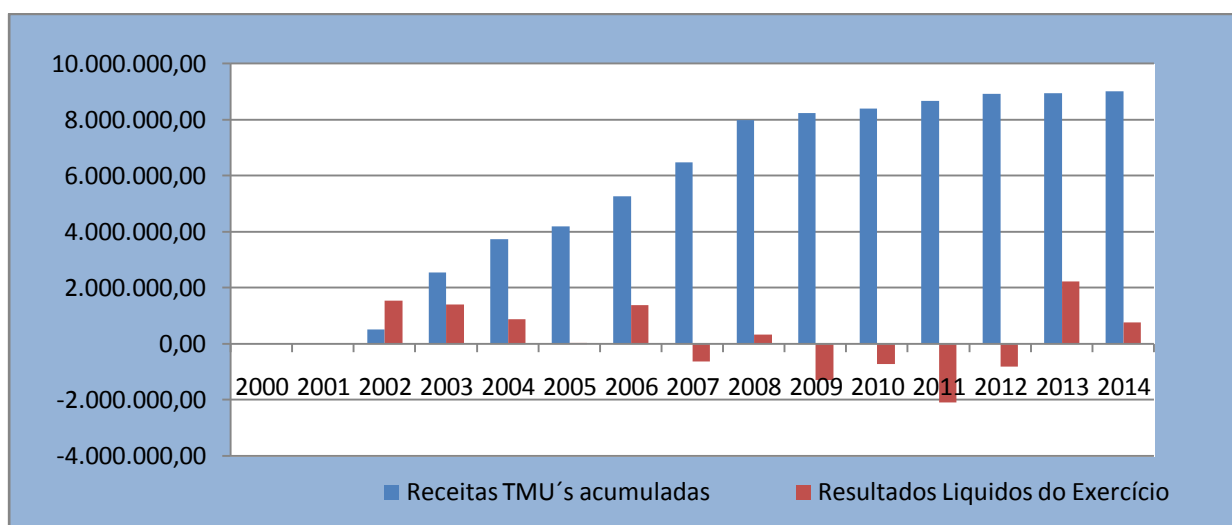


Imagem 133 – Evolução da receita. TMU versus Resultados Líquidos do Exercício

FONTE: CONTAS GERÊNCIA CM ALCOCHETE. GRÁFICO ELABORADA PELO PRÓPRIO

Entre 2002 e 2008 as receitas com Loteamentos e Obras evoluiu de 514 mil Euros para um total acumulado de 8 milhões de euros. As receitas com o imobiliário aumentaram a um ritmo anual de 1 milhão de euros. Entre 2009 e 2014 as receitas totais apenas cresceram um milhão de euros. Uma década de urbanização, com mais de 400 mil m2 de novas áreas urbanas e seis mil novos habitantes, deveria ter gerado uma receita significativamente mais elevada.

A diminuição de receitas não se traduziu apenas numa maior dificuldade em equilibrar as contas de cada exercício. Tem uma tradução concreta na possibilidade, ou não, de os municípios concretizarem a sua acção de gestão do território. As verbas disponíveis para intervir na manutenção das redes públicas, ou para efectuar pequenos melhoramentos há muito exigidos pelas populações, revelam-se insuficientes. Talvez por isso, ano após ano, no momento de preparar os

Orçamentos e os Planos de Actividade do ano seguinte, as autarquias pareçam apostar em receitas que representariam o “regresso aos bons velhos tempos”.

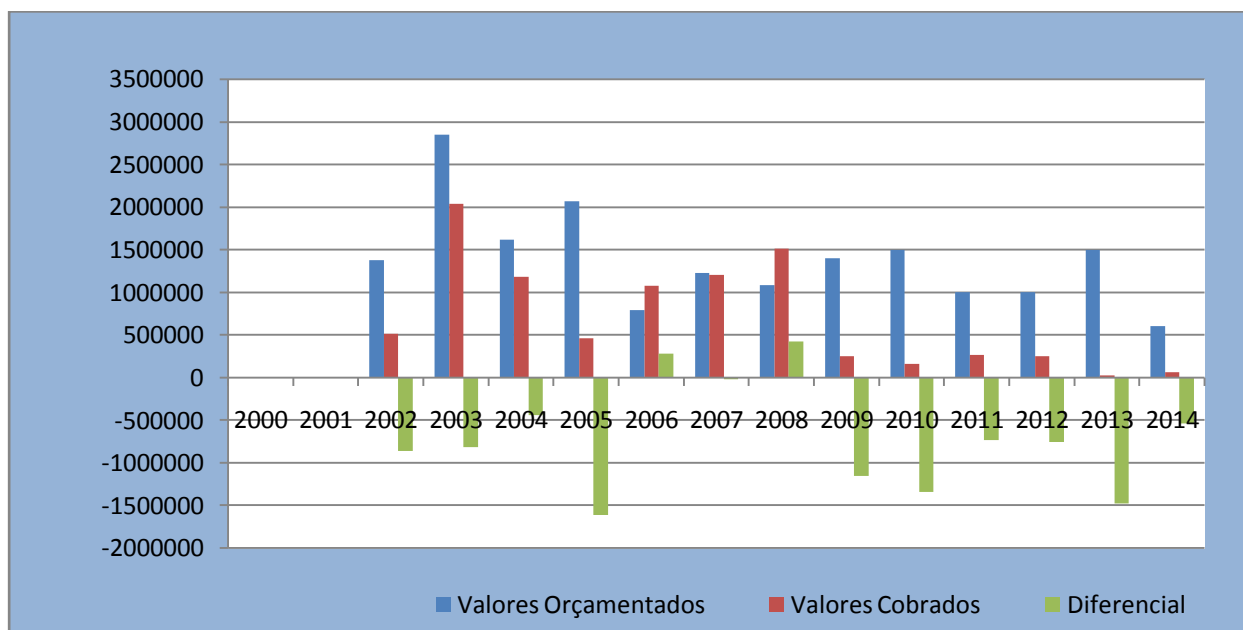


Imagem 134 –Receitas com Loteamentos e Obras. Previsão versus realidade.

FONTE: CONTAS GERÊNCIA CM ALCOCHETE. GRÁFICO ELABORADA PELO PRÓPRIO

A realidade trata de desmentir, infelizmente, essas previsões apoiadas em conjecturas. A Imagem 134 mostra-nos a evolução dessa realidade em Acolchete. As receitas previstas e as obtidas são separadas por um enorme diferencial.

A autarquia de Alcochete não concretizou qualquer iniciativa relacionada com a sua política de Habitação desde o início do novo século. No entanto, o tema da Habitação, do ponto de vista do discurso político, permanece na ordem do dia em Alcochete. Senão vejamos as principais medidas que são referenciadas nas Grandes Opções do Plano desde o ano de 2009.

Com excepção de 2016, como todos os documentos previsionais de gestão testemunham, entre 2009 e 2015, a autarquia manifestou sempre a intenção de desenvolver políticas de solos que estimulassem o Mercado Habitacional a Custos Controlados e o Arrendamento Social. Na tabela seguinte fazemos a listagem das medidas incluídas nas Grandes Opções do Plano ao longo do período em análise.

TABELA LIII- A HABITAÇÃO TRADUZIDA NOS GOP 2009-2016

GRANDES OPÇÕES DO PLANO	MEDIDAS RELACIONADAS COM A HABITAÇÃO
2009-2012	No que respeita, ainda, à Habitação e Serviços Colectivos, a Autarquia procederá à Remodelação do Largo de S. Brás, no Samouco, ao Reforço do Sistema de Captação e Abastecimento de Água e à Reestruturação dos Espaços Verdes no Concelho.
2010-2013	Desenvolver Políticas de Solos que estimulem o Mercado Habitacional a Custos Controlados e o Arrendamento Social;
2011-2014	O desenvolvimento de Políticas de Solos que estimulem o Mercado Habitacional a Custos Controlados e o Arrendamento Social;
2012-2015	Desenvolver Políticas de Solos que estimulem o Mercado Habitacional a Custos Controlados e o Arrendamento Social;
2013-2015	O desenvolvimento de políticas de solos que estimulem o mercado habitacional a custos controlados e o arrendamento social, a qualificação de equipamentos sociais e de serviços colectivos;
2014-2016	(nenhuma referência)

FONTE: CM ALCOCHETE/Elaborado pelo próprio

Vamos de seguida mostrar qual foi o investimento efectuado pela Autarquia durante o mesmo período nesta área de actividade tão importante.



Imagem 135– Evolução da despesa com Habitação

FONTE: CM ALCOCHETE/Elaborado pelo próprio

Como se verifica no mesmo período o investimento previsto foi completamente inexistente. Como poderemos classificar, num município com quase vinte mil habitantes, investimentos de 200 (duzentos!!!) euros no “desenvolvimento de

políticas de Solos que estimulem o Mercado Habitacional a Custos Controlados e o Arrendamento Social”? Investimentos que, apesar de paupérrimos, não se concretizaram, traduzindo-se a despesa total num rotundo zero ao longo do período em análise.

Há uma conclusão que importa retirar: face ao conjunto das dificuldades financeiras com que se depara, a autarquia de Alcochete não teve condições para concretizar uma política de habitação própria. Neste caso a “Política de Habitação” é deixada inteiramente nas mãos do Mercado. Vejamos como evoluiu no mesmo período a despesa da Autarquia com as Funções Sociais.

O conjunto das Despesas Sociais – Habitação e Serviços Colectivos, Educação, Segurança e Acção Social, Saúde, Serviços Sociais, Recreativos e Religiosos – tem vindo a diminuir, força da degradação da situação financeira da Autarquia.

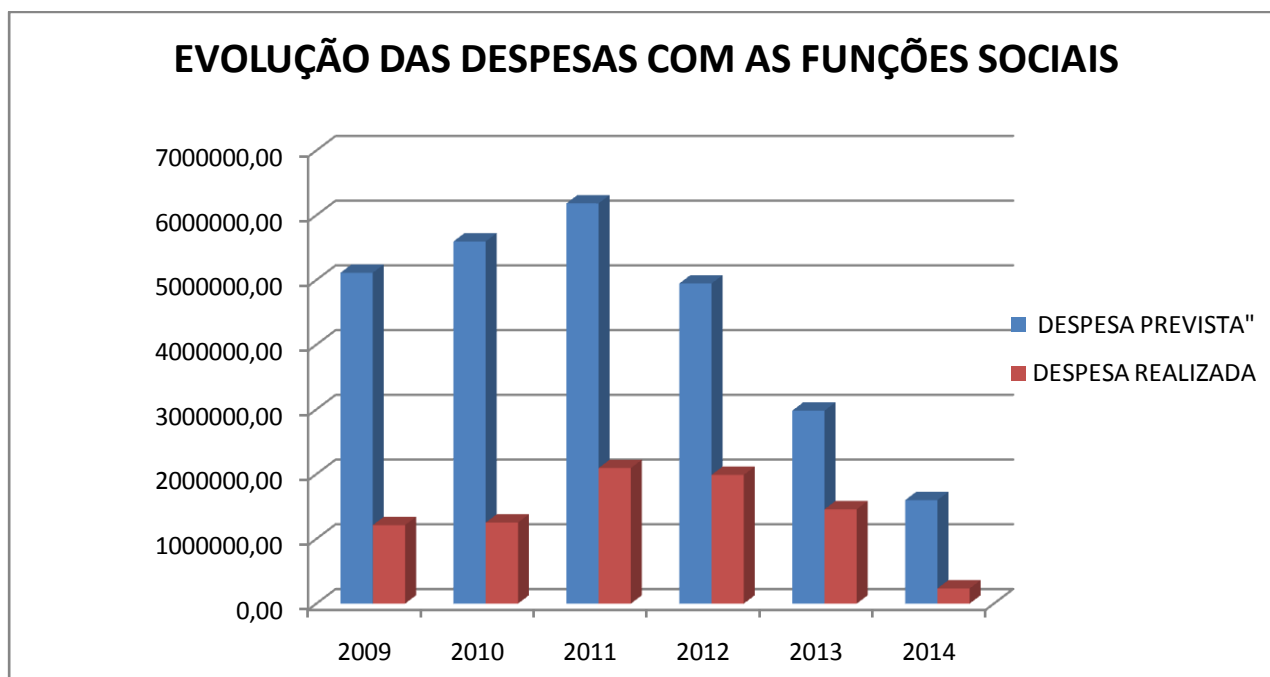


Imagem 136– Evolução da despesa com as funções sociais

FONTE: CM ALCOCHETE/Elaborado pelo próprio

Com as condições actuais a Autarquia tenderá a diminuir a sua resposta social e continuará ausente de domínios tão importantes como a questão da Habitação. Quando o processo de urbanização se concretiza de uma forma parcelar e fragmentada, com as infraestruturas a ficarem incompletas, os custos da gestão urbanística aumentam exponencialmente. Nestas situações as receitas diminuem muito significativamente já que as operações previstas ou não se iniciam – não implicando custos para os promotores, nem receitas para os municípios – ou

iniciam-se mas ficam incompletas e os municípios deparam-se com dificuldades para accionar as garantias bancárias necessárias para concluí-las. Alcochete mostra-nos esta negra realidade em todo o seu esplendor. Por um lado um tecido urbano muito fragmentado servido por infraestruturas e equipamentos inadequados.

Caso a socialização das mais-valias fosse uma realidade esta seria uma verba muito importante num município muito fustigado, falando em termos financeiros, pela crise no sector do imobiliário.

Quando ocorre a falência de um ou mais promotores, como aconteceu em Alcochete, e um pouco por todo o País a seguir à crise de 2008, verifica-se uma incapacidade de actuação municipal, não cumprindo, assim, a função que a lei lhes atribui. Esta dificuldade resulta da frágil situação financeira da generalidade das autarquias, agravada pela incapacidade de mobilizar as cauções bancárias que garantiam a execução das obras de urbanização dos diferentes projectos imobiliários

Este é um processo de desenvolvimento urbano hiper-deficitário, com taxas urbanísticas muito baixas, em que a mais-valia é integralmente capturada pelos promotores. Esta diminuição das receitas com o imobiliário revelou-se traumática para a generalidade dos municípios que, durante anos, viram as suas receitas serem alavancadas pelo licenciamento contínuo de novos empreendimentos. Alcochete viu-se confrontada com o mesmo problema.

Uma outra situação já referida é a relativa ao licenciamento dos Condomínios Privados e à perda de receitas que esse processo representou.

Estamos perante um desenvolvimento urbano que não é desejável, que nos conduziu a territórios mal-equipados, mal infraestruturados e fragmentados, e a autarquias incapazes de actuar de forma a corrigir as patologias resultantes desse desenvolvimento, e de promoverem um urbanismo equitativo. Trata-se, em síntese, de um desenvolvimento urbano insustentável.

Se, para concluir esta análise, recorrermos aos critérios propostos por Fainstein⁵⁹⁰ para classificar um desenvolvimento urbano como justo, aplicando-os à realidade que encontrámos em Alcochete a que conclusões chegamos?

⁵⁹⁰ Ver CAP II da Tese ponto 2 .4.4. Cidade Justa e o Direito à Cidade. Pag. 51 e seguintes.

Se nos centrarmos no objectivo da **EQUIDADE** verificamos o seguinte:

1) Em Alcochete todas as novas urbanizações não disponibilizaram habitação para as pessoas com rendimentos médios ou inferiores à média.

Os promotores tiveram a possibilidade de fazer valer aquela que é a sua interpretação daquilo que o “mercado” quer e de serem eles a definir quais são os critérios de vizinhança a aplicar em cada nova área de desenvolvimento urbano. A opinião da autarquia para este efeito foi irrelevante.

2) Em Alcochete o stock de habitação pública e cooperativa existente no início deste período de intenso desenvolvimento urbano foi totalmente alienado.

Não se utilizou o critério da reposição da manutenção/crescimento do stock. Quer a cooperativa de habitação, quer a autarquia, adoptaram o critério de alienar o stock público de que eram proprietários.

3) Em Alcochete imperou a autosegregação espacial, com o desenvolvimento dos condomínios privados em áreas periféricas, embora integradas nas excessivas áreas de expansão. Autosegregação das classes media e alta que impõem uma segregação aos restantes.

Se atendermos ao princípio da **DIVERSIDADE**, verificamos o seguinte:

1) Os condomínios Privados constituem uma agressão ao princípio da Diversidade, já que através dos muros e do acesso condicionado, da descontinuidade da rede viária, e do ponto único de acesso – o culto do impasse como solução urbanística – à rede viária, da sua implantação isolados no território, são a expressão da existência de fronteiras entre bairros e quarteirões, e entre os habitantes do mesmo concelho.

Acresce o facto de o urbanismo dos condomínios privados representarem uma forte dimensão securitária que releva da recusa dos restantes membros da urbe. São a negação da porosidade desejada entre quarteirões. Representam uma utilização do zonamento para fins discriminatórios.

2) O espaço público é também ele segregado já que nos Condomínios Privados ele está totalmente privatizado, não sendo acessível à generalidade dos outros habitantes.

O espaço público não é para todos em todo o concelho.

3) Em parte significativa dos novos programas o uso do solo é exclusivo da função residencial.

Esta opção determinou áreas monofuncionais e uma perda de urbanidade desses novos territórios.

Do ponto de vista do princípio da **DEMOCRACIA**, verificamos o seguinte:

1) Do ponto de vista dos processos de governança alguns dos projectos aprovados para junto de áreas urbanas consolidadas – caso dos condomínios que se apoiam na rua da Atalaia – foram-no sem consulta das populações alvo. Os interesses da cidade não foram salvaguardados já que a sua construção hipotecou a necessária remodelação da rede viária, com prejuízo da comunidade pré-existente.

2) Este facto evidencia um outro: foi muito pouco respeitado o princípio democrático de que os Planos devem ser desenvolvidos com o acompanhamento das populações alvo e de todos os grupos com interesse na cidade. A justa ponderação dos interesses envolvidos, para recorrer ao léxico do direito do urbanismo traduzido na lei, não foi respeitado.

Alcochete não se tornou um concelho mais justo, antes pelo contrário desenvolveu mecanismos que permitiram gerar novas injustiças espaciais e sociais, com uma clara expressão no território. Na relação entre o Mercado e o Estado foram os cidadãos e as suas condições de vida em sociedade que perderam.

Importa por isso nesta fase questionarmos o futuro. Como vai evoluir o desenvolvimento urbano em Alcochete e em que sentido?

6.3.5 - A REVISÃO DO PDM

O trabalho feito até este momento permitiu-nos responder com clareza às duas primeiras questões de síntese. Ficou claro em que direcção caminhamos, quem ganhou e quem perdeu e através de que relações de poder.

Admita-se agora que o investigador reflecte sobre a realidade colocando-se num plano paralelo ao do autarca que, em dado momento da sua gestão, tem a tarefa de projectar o futuro. A revisão do PDM é, ou deverá ser, uma oportunidade que se proporciona aos autarcas para poderem avaliar o percurso feito e questionar os resultados obtidos. Trata-se de, nos termos que a Lei prevê, afinar a estratégia de desenvolvimento seguida, caso a realidade se aproxime muito das previsões feitas inicialmente, ou, em caso contrário, arrear caminho definindo novas prioridades e novas estratégias. Isso mesmo é reconhecido no Relatório do Plano (p.15)⁵⁹¹

“ (...) A revisão de um Plano Director Municipal constitui um momento fundamental na reflexão acerca do futuro do território a que respeita, já que é o instrumento adequado para resolver problemas suscitados no processo de implementação do PDM anterior, decorrentes de novas acessibilidades, de problemas e emergências sociodemográficas e económicas, de desequilíbrios ambientais, de constrangimentos urbanos, de orientações estratégicas sectoriais, entre outros.

Estes problemas, bloqueios e emergências exigem das novas gerações de IGT a integração de uma componente estratégica, que permita pensar o território em estreita articulação com o desenvolvimento socioeconómico, para a definição de um projecto comum, integrado e coeso (...)”

Esta formulação não se liberta da contradição existente quando num mesmo documento se mistura uma componente de gestão estratégica, necessariamente flexível, e outra de natureza regulamentar, por definição constante.⁵⁹² Também para nós a Revisão do PDM é um momento importante para nos ajudar a responder à terceira questão de síntese:

Este desenvolvimento é, ou não, desejável? Com base nos resultados obtidos, fruto do trabalho de campo efectuado, é-nos possível confrontar a nossa leitura crítica da realidade e da sua evolução e confrontá-la com a leitura crítica feita pelos autarcas [recorrendo à forma como eles definiram o grau e o modo da intervenção

⁵⁹¹ Cópia do Relatório cedida pela CMA Alcochete. In <http://www.plural-planeamento.pt/projectos/pdm/b6.htm>

⁵⁹² Mais recentemente a aprovação da nova Lei de Solos reforçou a importância do PDM e a coexistência nesse mesmo IGT da dimensão regulamentar e estratégica.

projectada, através da Revisão do Plano Director Municipal]. A revisão do PDM⁵⁹³ é o território onde esse posicionamento dos autarcas se materializa e permanece acessível até que novas alterações se imponham.

Podemos, através da consulta da documentação existente, perceber, com nitidez, se a Revisão foi entendida como uma possibilidade de alterar o sentido do desenvolvimento ou apenas e só como um tempo adequado para acertar detalhes, mantendo inalterados os eixos essenciais que balizaram o processo de desenvolvimento, que nos conduziu ao momento presente. A documentação a que tivemos acesso foi a seguinte:

Plano Estratégico de Alcochete, 2025.

I - Relatório Intercalar - Construindo o Futuro: Uma Agenda Estratégica para o Desenvolvimento Sustentável. Janeiro de 2011;

II – Diagnóstico Estratégico. (Anexo ao Relatório Intercalar). Novembro de 2010⁵⁹⁴

III – Alcochete 2025. Visão e estratégia. Plano Estratégico do Concelho de Alcochete. Março de 2015.⁵⁹⁵

1ª Revisão do PDM de Alcochete – Relatório da Proposta⁵⁹⁶.

Alcochete. Porta do Estuário da Cidade de Duas Margens. Relatório Final Revisto. Outubro 2010.⁵⁹⁷

A compreensão do posicionamento dos autarcas face à Revisão do PDM é fundamental para o nosso trabalho porque ela permite-nos estabelecer a articulação entre o passado e o futuro. É aqui, neste território definido pela revisão do PDM, que temos a possibilidade de optar por um dos dois caminhos, e projectar a mudança necessária estabelecendo os novos objectivos e definindo os meios necessários para os atingir. O que nos importa analisar são os fundamentos que estão na origem das opções tomadas. Verificar se eles coincidem, e em que grau, com as medidas que a nossa leitura da realidade sugeria.

⁵⁹³ À data a que concluímos este trabalho a Revisão do PDM não tinha sido aprovada. No entanto os documentos existentes são aqueles sobre os quais trabalhamos. Nas entrevistas realizadas foi possível detectar algum criticismo relativamente a aspectos importantes da proposta de revisão.

⁵⁹⁴ Elaborado pela empresa Augusto Mateus & Associados, Sociedade de Consultores.

⁵⁹⁵ Idem.

⁵⁹⁶ Elaborado pela empresa, Plural - Planeamento Urbano, Regional e de Transportes, Unipessoal, Lda.

⁵⁹⁷ Elaborado pela Parque Expo. Este documento visava a elaboração de um diagnóstico e a definição de uma estratégia de reabilitação e valorização da frente ribeirinha do concelho de Alcochete

6.3.5.1 - O SISTEMA URBANO

O Sistema Urbano existente é constituído por 5 centros nos quais se concentra cerca de 92% da população.

Sistema Urbano Regional Proposto (PROTAML)			
Nível 1	Cidade de Lisboa		
Nível 2	Almada, Amadora, Barreiro, Cascais, Loures, Montijo, Odivelas, Oeiras, Seixal, Setúbal, Sintra e Vila Franca de Xira		
Nível 3	ALCOCHETE , Mafra, Moita, Palmela e Sesimbra, Agualva-Cacém, Algés/Camaxide/Linda-a-Velha, Algueirão-Mem Martins, Alverca, Carcavelos, Corroios, Queluz/Massamá e Sacavém, Malveira-Venda do Pinheiro, Pinhal Novo e Quinta do Conde		
Sistema Urbano Concelhio (PDM)			
Existente		Proposto	
Nível I	Alcochete	Nível 3.I	Alcochete
Nível II	Samouco	Nível 3.II	Samouco e S. Francisco
Nível III	S. Francisco	Nível 3.III	Fonte da Senhora e Passil
Nível IV	Fonte da Senhora e Passil		

IMAGEM 137 – Níveis Hierárquicos do Sistema Urbano Regional e Municipal
FONTE: CM ALCOCHETE/PLURAL

Estes centros são Alcochete, Samouco, S.Francisco, Fonte da Senhora e Passil. Com a revisão do PDM, e com a revisão do PROT AML, foi proposto um novo sistema urbano que tem em linha de conta a reestruturação do sistema urbano metropolitano. Respeitando essa revisão, Alcochete, como se pode verificar na tabela parcialmente reproduzida na imagem anterior, integrará o Nível 3 do Sistema Urbano Regional. Passam a existir 3 níveis concelhios já que S.Francisco passa para o mesmo nível do Samouco.

6.3.5.2 - OBJECTIVOS GERAIS DA REVISÃO

A revisão do PDM de Alcochete iniciou-se quase imediatamente após a sua entrada em vigor. Ou melhor, a necessidade sentida pelos autarcas de reverem o seu PDM fez-se sentir logo em 1999. No entanto, formalmente, o início do seu processo de revisão data de Janeiro de 2006⁵⁹⁸.

Os fundamentos que determinaram a necessidade de rever o PDM foram, entre outros, os seguintes:

- 1 - Desajustamento do Plano com as perspectivas actuais do município, em face da rápida evolução do enquadramento regional resultante das novas acessibilidades;
- 2 - Existência de desequilíbrio entre as áreas destinadas à habitação e

⁵⁹⁸ A empresa responsável pela revisão do PDM foi a Plural- Planeamento Urbano Regional e de Transportes.

as actividades económicas, o que poderá conferir ao concelho um papel de dormitório da Área Metropolitana de Lisboa (AML); (...)

4 - Necessidade de redimensionar os valores definidos para as cedências destinadas a espaços verdes e equipamentos;

5 - Necessidade de reequacionar os índices urbanísticos definidos para os espaços urbanos e urbanizáveis, que tendencialmente deverão ser reduzidos, bem como eventuais ajustamentos a alguns perímetros urbanos; (...)

7 - Promover a articulação do Plano com a evolução dos conceitos de ordenamento reflectidos nos novos regimes jurídicos dos planos e da urbanização/edificação.⁵⁹⁹

Em Maio de 2007 ficaram concluídos os Estudos de Análise e Diagnóstico. Nos anos seguintes a revisão do PDM de Alcochete sofreu uma pausa, acordada entre a autarquia e a Comissão de Coordenação Regional. Essa pausa visou permitir a tomada de um conjunto de decisões políticas com previsível impacto no concelho de Alcochete e na sua envolvente. Entre elas salientava-se a decisão sobre a localização do Novo Aeroporto de Lisboa (NAL) e a de construir a rede de alta velocidade. Ao mesmo tempo visava-se permitir que um conjunto de projectos e planos em curso, importantes para a região metropolitana, e com consequências directas para o concelho de Alcochete, fossem concluídos. Esses Projectos e Planos eram os seguintes:

Alteração ao Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML);

Plano de Ordenamento do Estuário do Tejo;

Plano de Gestão da Bacia Hidrográfica do Tejo;

Plano de Ordenamento da Reserva Natural do Estuário do Tejo.

Em 2011 os trabalhos foram retomados e foi apresentado o Relatório da Proposta de Revisão do PDM de Alcochete.

O Relatório integra 12 capítulos que são os seguintes:

1 – Introdução e Estrutura do Plano;

2 – Estratégia de Desenvolvimento Local;

3 – Condicionantes Legais;

4 – Sistema Urbano;

⁵⁹⁹ In Proposta de Revisão do PDM de Alcochete. CAP I – Introdução e Estrutura do Plano. Pag. 7

- 5 – Classificação e Qualificação do Solo;
- 6 – Estrutura Ecológica Municipal;
- 7 – Valores Culturais;
- 8 – Áreas de Risco ao Uso do Solo;
- 9 – Espaços Canais;
- 10 – Unidades Operativas de Planeamento e Gestão;
- 11 – Propostas Sectoriais;
- 12 – Articulação da Proposta de Ordenamento com Planos de Hierarquia Superior

Assumem ainda particular importância os Anexos, com destaque para o Anexo I que procede à quantificação do Solo Urbano do PDM em vigor e da proposta de revisão.

Para a nossa investigação interessam-nos, particularmente, os capítulos segundo [Estratégia de Desenvolvimento Local], quarto [Sistema Urbano] e quinto [Classificação e Qualificação do Solo] do Relatório. No capítulo 11 dedicado às propostas sectoriais, é a Habitação que mobiliza a nossa atenção.

Como se percebe coexistiam sobre este território duas tensões de sinais opostos: de um lado uma necessidade de ajustar os objectivos de desenvolvimento face ao novo enquadramento regional, resultado das infraestruturas construídas ou a construir. [O que aqui se manifesta é a expectativa de um “desenvolvimento mais rápido” permitido pelas novas infraestruturas, sobretudo pelo anúncio da localização do NAL, junto ao campo de tiro de Alcochete]; pelo outro, uma tensão no sentido de limitar os perímetros urbanos e diminuir os índices, visando um desenvolvimento mais harmonioso. Trata-se de contrariar a tendência para a fragmentação da malha urbana e a transformação de Alcochete num novo dormitório da Área Metropolitana de Lisboa.

A revisão do PDM foi reforçada em 2009, por decisão da autarquia de Alcochete, com a realização de um estudo estratégico. O Plano Estratégico de Desenvolvimento do Município – “Alcochete 2025”⁶⁰⁰.

“ (...) Este documento, que se pretende que seja um documento operacional e de planeamento ainda não está “fechado” porquanto são várias os contextos com implicações directas sobre o território municipal, alguns temporariamente suspensos pelo contexto macroeconómico nacional actual muito difícil, destacando-se o NAL e as restantes obras públicas previstas para a AML, e em particular para a Península de

⁶⁰⁰ Já anteriormente referido e que ficou concluído em Março de 2015.

Setúbal. A própria Alteração ao PROTAML, em desenvolvimento, que assenta estruturalmente nestas novas infraestruturas poderá ficar suspensa temporariamente.” (Relatório do PDM. P16)

A revisão do PDM, no que se refere ao modelo de desenvolvimento a adoptar, tira partido do trabalho feito no âmbito da elaboração do documento acima referido. Isso mesmo é assumido no Relatório do PDM.

(...) Na presente revisão do PDM faz-se a integração e articulação das orientações estratégicas do “Alcochete 2025”, dando-lhes consistência e coerência, nomeadamente nos domínios que interferem directamente com o ordenamento territorial. No caso da Estratégia de Desenvolvimento Local, seguidamente apresentada, esta é estruturalmente extraída dos elementos produzidos até ao momento do “Alcochete 2025” (...)

Se olharmos para o referido documento, na sua versão de Março de 2015, verificamos que é dada muita importância à dimensão da integração no contexto metropolitano. Diz-se a dado passo:

“Neste âmbito, o concelho de Alcochete enfrentará, nos próximos anos, profundos desafios no que concerne ao desenvolvimento do seu modelo residencial e urbano. As transformações que se adivinham são sobretudo potenciadas pelo posicionamento geoestratégico que o concelho possui no contexto da Área Metropolitana de Lisboa (AML) e, mais especificamente, do Arco Ribeirinho Sul (ARS). Por outro lado, é importante ter presente o conjunto de projectos estruturantes, de escala nacional e regional, que se encontram previstos como é o caso do Novo Aeroporto de Lisboa (NAL), a terceira travessia do Tejo, a plataforma logística do Poceirão e a Circular Regional Interna da Península de Setúbal (CRIPS).” (p.40)⁶⁰¹

Como se verifica, em 2016, permanecem como projectos estruturantes aqueles que foram adiados e que não se encontram na linha da frente dos projectos financiáveis pelos fundos comunitários no âmbito do Programa Portugal 2020. A consequência da manutenção desta “utopia” é depois traduzida na “formulação da estratégia de desenvolvimento sustentável”.

“Com efeito, não é possível formular uma estratégia sustentável para o concelho sem ter em consideração os projectos e acções que hoje se encontram previstas para o território. Desta forma, é expectável que a execução destes projectos potenciará o desenvolvimento de uma nova vaga de pressão urbana sobre o Arco Ribeirinho Sul, motivando um conjunto de riscos e ameaças ligadas com a desestruturação do modelo residencial de baixa densidade que actualmente se encontra relativamente controlado.” (p40)⁶⁰²

O PEDMA faz uma análise muito positiva do desenvolvimento verificado em Alcochete. Considera que Alcochete acumulou vantagens face à forma como

⁶⁰¹ PEDMA- Alcochete 25.

⁶⁰² idem

“resistiu” á pressão que se fez sentir sobre os municípios da frente ribeirinha do Tejo.

“O concelho “resistiu”, de certa forma, às vagas de crescimento urbano mais desenfreado que hoje se espelham noutros concelhos do ARS, traduzindo-se, do ponto de vista paisagístico, numa imagem urbana difusa e fragmentada, facto esse que abre uma janela de oportunidade a Alcochete na medida em que hoje possui as condições necessárias que permitem fomentar um modelo residencial e urbano distinto daquele que se encontra na maioria dos concelhos do ARS. (...)”⁶⁰³

Do trabalho de campo por nós efectuado não nos foi possível confirmar esta realidade. Como tivemos oportunidade de descrever, exaustivamente, a imagem urbana, além de difusa e fragmentada, caracteriza-se pela presença de elementos típicos de um urbanismo securitário. Por fim, chama-se a atenção para a necessidade de serem acauteladas futuras pressões. Acauteladas no sentido de existir uma resposta preparada para as acolher. As pressões são entendidas como desejáveis.

“(...) No entanto, e tendo presente os projectos assinalados, **é imperativo acautelar a possibilidade deste território ser alvo de uma nova vaga de pressão urbana** que, naturalmente, terá fortes impactes sobre o mosaico territorial face à fixação de um quantitativo demográfico que necessariamente procurará a margem sul do Tejo para residir nos próximos anos, enquanto activos directos e indirectos de uma bolsa empresarial que é expectável que se venham a se localizar em diversos pólos da Península de Setúbal (...)”

Esta visão estratégica do desenvolvimento futuro representa um compromisso com um modelo de desenvolvimento fortemente dependente do investimento nacional e regional em grandes equipamentos e infraestruturas públicas. O território é entendido como um receptáculo das consequências físicas desses investimentos que deve ser preparado para as poder receber.

Como a capacidade financeira das autarquias ficou exaurida depois do primeiro ciclo de desenvolvimento, entende-se ser a sua única acção possível, neste momento, dimensionar generosas áreas de solos urbanizáveis para a expansão urbana e agilizar os procedimentos de forma a minimizar o tempo entre a vontade de investir e a concretização do investimento no território. Há uma palavra que resume esta concepção: liberalização.

A situação financeira da autarquia e a forma como o primeiro ciclo de desenvolvimento urbano afectou a sustentabilidade financeira do(s) município(s)

⁶⁰³ idem

nunca é abordada, nem na Revisão do PDM, nem sequer quando o que está em questão é uma visão estratégica desse desenvolvimento e a sua sustentabilidade. Repara-se que todo este procedimento de revisão e de construção de uma visão estratégica parece poder ignorar a realidade existente em Alcochete e, sobretudo, não retirar ensinamentos daquilo que correu menos bem. Muitas coisas correram mal em Alcochete, apesar da grande expansão urbana e do aumento em mais de setenta por cento da população residente.

Não se encontra tão pouco uma análise SWOT com a identificação das debilidades e das potencialidades deste território. Voltaremos a esta questão mais à frente quando estabelecermos o nosso entendimento sobre a evolução desejável. Os objectivos gerais de desenvolvimento (OGD) fixados na Revisão do PDM são doze.

Entre eles destacamos, pela importância que assumem para a nossa reflexão, os relativos à “qualificação do território e do ambiente urbano” (OGD nº1) e à “Política de Solos que permita estimular o mercado habitacional a custos controlados e o arrendamento social” (OGD nº4). Estes objectivos são depois transformados em cinco Eixos Estratégicos de Intervenção dos quais destacamos o Eixo 4 designado como “Alcochete Espaço de Atractividade Residencial”.

As Operações Estruturantes (OE) – vinte no total - vão depois ajudar a concretizar cada um destes eixos de intervenção. A OE relativa à “Qualificação das Áreas Residenciais -Habitat Atractivo” é a que mais nos interessa. Verifica-se que na passagem para as OE não aparece qualquer iniciativa que se relacione com o quarto OGD, relativo à articulação entre as medidas de Política de Solos e o estímulo do mercado habitacional a custos controlados. Importa-nos agora perceber como estes objectivos estratégicos condicionaram o processo de classificação e de qualificação do solo.

6.3.5.3 - CLASSIFICAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO SOLO

No âmbito da Revisão do PDM foi necessário atender à nova legislação entretanto aprovada, que condiciona o processo de classificação e requalificação do solo. O destaque vai para o Decreto-Regulamentar nº 11/2009, de 29 de Maio, que determina o carácter excepcional da classificação do solo rural em urbano.

No caso do PDM de Alcochete há uma realidade que enquadra a presente revisão: o grau de urbanização das áreas urbanizáveis de expansão. Como mostrámos ao

longo do nosso trabalho de campo, a oferta de solo urbanizável excedeu largamente a procura verificada.

Este é um facto objectivo, isto é, mensurável. Sabemos exactamente em cada aglomerado urbano, em cada Espaço Urbanizável de Expansão, o que foi urbanizado e construído e aquilo que ficou expectante. Conhecemos também o nível de operações cuja concretização sofreu vários problemas, que acarretam custos e dificuldades para a autarquia.



Imagem 138 – Dinâmica de Ocupação do Solo

FONTE: CM ALCOCHETE/Elaborado pelo próprio

Sendo assim esperaríamos, neste particular, um esforço de objectividade no momento da Revisão do PDM. Tanto mais que nas Normas Específicas de Ordenamento Territorial e Planeamento Urbanístico, integrantes do PROTAML, se determina, na Norma 2.1.3, o seguinte:

“Cabe aos instrumentos de planeamento territorial e em especial os PDM:

1. Promover a urbanização programada, garantida por redes de infraestruturas e devidamente articulada em termos de desenho e funcionamento urbano com as áreas urbanas contíguas;
2. Prever e concretizar espaço urbano em resultado da prática de desenho urbano, de áreas ou conjuntos de parcelas, que englobem o número suficiente de promotores para dar coerência, continuidade e qualidade à produção do crescimento urbano;
3. Assegurar a identificação e disponibilidade de solos urbanos e ou urbanizáveis que cubram os diversos tipos de procura em termos de habitação, equipamentos e infraestruturas, libertando desse modo da pressão urbanística os melhores solos para a agricultura, floresta e funcionamento do sistema hidrológico;” (p74 da Revisão do PROTAML)

Importa atender em primeiro lugar ao que se determina no ponto 2. Esta possibilidade de concretizar um espaço urbano que possibilite um crescimento urbano coerente, e marcado pela continuidade, é o inverso do que aconteceu, em Alcochete, desde a aprovação do PDM. O crescimento que se pode observa, ficou marcado pela fragmentação, nalguns casos extrema, da malha urbana.

Como já atrás referimos a avaliação feita no “PEDMA - Alcochete 25”, quando refere ter Alcochete escapado à construção de uma imagem urbana fragmentada, não está de acordo com a realidade da transformação que Alcochete sofreu. Com excepção do aglomerado de Samouco, pelas razões largamente explicitadas ao longo deste trabalho, todos os outros aglomerados foram sujeitos a este tipo de processo de transformação/fragmentação. Importava aqui perceber como se iria concretizar a inversão desta tendência. Neste caso, como não existe, aparentemente, a consciência da forma como o crescimento evoluiu, não se concretizaram propostas de alteração.

Esta medida tem uma segunda recomendação importante relativa ao recurso ao desenho urbano para áreas ou conjuntos de parcelas cuja dimensão contribua para esse acréscimo de coerência e de continuidade no crescimento.

O que se está aqui a sugerir é ou não desejável e aplicável no caso específico de Alcochete? Pensamos que sim. Nas áreas de expansão fortemente degradadas pela proliferação de iniciativas isoladas e fragmentadas – caso da EU3 na freguesia de Alcochete, ou das UE3 e UE6 da freguesia de S.Francisco - porque não avançar de forma coerente para a realização de Planos de Pormenor, verdadeiramente de iniciativa municipal⁶⁰⁴, que reconfigurassem o território compatibilizando o que já existe, com um novo projecto de desenvolvimento urbano, mais sustentável? Planos de Pormenor que integrariam a totalidade dos prédios urbanos e por isso mesmo possibilitariam a consideração da totalidade dos interesses envolvidos. Ou, caso a dimensão o justificasse, Planos de Urbanização.

Esta possibilidade faz tanto mais sentido quanto quisermos dar importância ao que determina o ponto 1 da Norma. Como é que se pode, neste concelho concreto, articular o desenvolvimento urbano com as áreas urbanas contíguas?

⁶⁰⁴ O que se refere aqui é o facto de os PP existentes terem sido de iniciativa dos promotores e concretizarem interesses particulares no território.

Em primeiro lugar temos que assentar num ponto: isso não aconteceu até agora. Crescimento fragmentado foi a regra. A Edificação Dispersa é um conceito utilizado na Revisão do PDM para caracterizar a habitação fora dos perímetros urbanos, sobretudo em Espaço Rural. No entanto, desde que o PDM foi aprovado, emergiu um novo tipo de Edificação Dispersa, no interior do perímetro urbano. Isso não é desejável, como mostra a realidade construída em Alcochete.

A fragmentação é inimiga da sustentabilidade. Gerir um território fragmentado é muito mais caro do que gerir um território com uma adequada compacidade. As redes de infraestruturas fragmentadas ficam muito mais caras quer do ponto de vista da sua construção quer depois na fase da manutenção.

Então como é que podemos efectuar esta alteração que corresponde a uma mudança de paradigma? No actual quadro legal que estabelece que os particulares têm o direito de urbanizar a aposta tem de ser na programação. Programando a urbanização através de um conjunto de operações que se articulem com o existente e que permitam consolidar uma rede de infraestruturas eficaz e moderna.

Esse objectivo devia ser considerado vital já que não resta outra possibilidade para projectar um desenvolvimento urbano que não apenas possa costurar as intervenções desgarradas, mas que, sobretudo, traga respostas executáveis para a qualificação do espaço público, dos equipamentos públicos, da oferta de habitação para as diferentes classes de rendimento e para as diferentes formas de acesso e “last but not the least” que reforce as possibilidades de construir uma rede viária funcional e moderna.

Como já referimos o salto do PDM para o nível do PP, sem passar pelo PU, teve consequências negativas na consolidação de uma moderna estrutura viária. Quer isto dizer uma rede viária adequadamente hierarquizada e que permita articular os diferentes tecidos urbanos conferindo-lhe coesão.

Seria expectável a adopção de medidas concretas que permitissem “controlar a fragmentação da ocupação urbana do território e apoiar a definição de áreas de expansão urbana prioritária”, um objectivo que o PROTAML estabelece na sua Norma 2.1.1 quando refere:

“ (...) No âmbito da execução dos IGT, deve ser prosseguida pelos municípios abrangidos pelo Plano uma política de solos que viabilize e promova o parcelamento fundiário e a regularização do mercado de

solos urbanizáveis e edificáveis, permitindo controlar a fragmentação da ocupação urbana do território e apoiar a definição de áreas de expansão urbana prioritária, designadamente no que se refere à promoção habitacional de qualidade (...)

Os problemas desta determinação/recomendação são vários.

Em primeiro lugar como é que os municípios podem aplicar uma política de solos a nível local, se a política de solos em vigor a nível nacional não permite concretizar estes objectivos aqui recomendados. Parece que se está a remeter para uma política de solos local que pudesse ser adoptada livremente em cada município. Uma impossibilidade determinada pela própria lei.

Depois, o que quer dizer a “regularização do mercado de solos urbanizáveis e edificáveis”? Não é verdade que a única forma de intervenção dos municípios nestes mercados é através da aprovação dos IGT?

Sendo essa a única forma de intervenção dos municípios temos que questionar a real contribuição dos IGT, na sua actual configuração, para possibilitar essa intervenção? Nenhuma, ou muito pequena, Alcochete confirma-o como mostra a nossa investigação. A própria aprovação dos IGT – caso flagrante dos PP em Alcochete - é determinada pela manifestação de uma vontade concreta, sobre uma parcela específica do território, de um ou mais promotores. Uma vontade de investimento, como se costuma dizer. Assim sendo, sujeitos a este livre arbítrio dos privados, como é que um município controla a fragmentação da ocupação urbana do território?

A Norma do PROTAML não tem nenhum efeito prático já que a lei que enquadra a elaboração dos IGT ignora o conteúdo da Norma. Poder-se-á questionar - com base na análise comparativa feita no Capítulo IV desta Tese e no Anexo II – se algum País com um modelo de controlo do desenvolvimento urbano semelhante ao nosso tem mecanismos capazes de conter esta fragmentação do território?

Como sabemos Portugal é um País que promove o controlo sobre o desenvolvimento urbano sem que isso envolva a posse pública do solo. O controlo é feito através de Regulamentos, através da aprovação de Instrumentos de Gestão Territorial. Por outro lado em Portugal desde 1965 que se reconheceu aos privados o direito de urbanizar. O País, entre aqueles que estudámos, que tem um modelo semelhante ao nosso é a Alemanha. Também no caso dos alemães a Administração

controla o desenvolvimento sem se envolver na posse pública do solo. A diferença, no caso alemão, é que o direito de urbanizar é um direito iminentemente público.

Esta pequena diferença faz com que no caso alemão seja sempre o município a decidir por onde avança o desenvolvimento. No caso alemão a questão da contiguidade territorial nem se chega a colocar. Bem como a questão da sustentabilidade futura do desenvolvimento.

Importa referir não estar a Administração Pública, quer no nosso caso, quer no caso alemão, impedida de ter a posse do solo, como aconteceu com a intervenção na Expo em Lisboa, ou, mais recentemente, no caso da Haffen City em Hamburgo. Mas, aquilo que importa referir é que, mais do que a posse pública do solo, o que interessa é a manutenção na esfera pública do direito de urbanizar e a forma como o Estado concretiza a socialização das mais-valias.

Este debate, no caso português, é sempre liminarmente recusado, invocando-se pretensas razões ideológicas. Trata-se de um falso argumento. No caso da Alemanha este é um direito público que não colide com o direito de construir. Apenas atribui à Administração poder para estabelecer o caminho a ser seguido pelo desenvolvimento urbano. O direito de urbanizar não colide com o direito de edificar, esse sim uma prerrogativa da propriedade privada.

Há duas questões que importa esclarecer: em primeiro lugar quais são as projecções demográficas previstas na revisão do PDM, e, depois, quais foram as decisões tomadas no âmbito da revisão dos perímetros urbanos.

6.3.5.3.1 - PROJECCÕES DEMOGRÁFICAS

As projecções demográficas tiveram em linha de conta a informação actualizada existente – elaborada no âmbito da revisão do PROTAML - mas também as projecções associadas ao cenário de desenvolvimento considerado. Foi ainda tido na devida atenção o que o PROT estabelece para o cenário de referência. O PROT como se verifica na Imagem 229 considerou três cenários de desenvolvimento. Um cenário de Continuidade, com a actual situação, que é entendida como o período temporal entre 1995 e 2005.

“Este cenário assenta num pressuposto de continuidade relativamente ao que foi a evolução populacional dos vários municípios da AML, na segunda metade do decénio de 90 e na primeira metade da década inicial deste século.” (p.207)

	Cenários demográficos	Cenários de desenvolvimento
Cenário mais provável	Cenário 1: Continuidade – crescimento suave /médio com prolongamento/ acentuação dos desequilíbrios demográficos internos	Cenário 1: Continuidade – da situação actual
Cenário de referência do PROT	Cenário 2: Antecipação – crescimento moderado e reforço do equilíbrio demográfico interno	Cenário 2: Antecipação – diversificação funcional e aposta em funções avançadas no âmbito dos serviços e indústria intensiva em conhecimento associadas a uma valorização do núcleo central da AML, incluindo Lisboa
Cenário optimista e desejável para a AML mas pouco provável	Cenário 3: Adaptação – crescimento acentuado com manutenção dos desequilíbrios internos	Cenário 3: Adaptação – valorização de funções avançadas no âmbito dos serviços e indústria num quadro de reduzida sustentabilidade associada a um crescimento suburbano e periurbano mais intenso

IMAGEM 139 – Cenários. Democracia versus desenvolvimento

FONTE: CM ALCOCHETE/PLURAL/PROTAML

A data de elaboração da revisão do PROT é anterior à eclosão da crise do sub-prime em 2008 e à consequente crise das dívidas públicas, que afectou os países da União Europeia. Essa crise conduziu alguns, como o nosso, a um resgate. O Cenário 2 – que foi adoptado como Cenário de Referência no âmbito da revisão do PROT - tem como base uma aceleração do crescimento da Península de Setúbal, fomentado pelos novos projectos estruturantes, com destaque para o Novo Aeroporto de Lisboa, para a Plataforma Logística do Poceirão e, num segundo grau de importância, para a 3ª travessia do Tejo.

O Cenário 3 determinaria para o período 2001-2021 o aumento de um milhão de habitantes da população da AMLSul. Este cenário é altamente improvável. Basta pensarmos que na primeira metade deste período – 2001-2010 – o aumento verificado foi de 68.224 habitantes, passando a população de 709.804 habitantes para 778.028 habitantes. A autarquia de Alcochete adoptou como cenário da revisão do PDM o Cenário 1. Para essa opção, contribuiu significativamente a evolução verificada, nomeadamente a

“ (...) suspensão temporária, por decisão governamental recente, das grandes infraestruturas previstas para a margem sul, nas quais se apoiam de especial forma os cenários 2 e 3 aconselham moderação nas expectativas de crescimento demográfico e económico para os territórios confinantes ou na proximidade relacional, nomeadamente em todo o Arco Ribeirinho Sul (...).” (PLURAL.2011. p.209)

Para garantir a meta dos 21872 habitantes, mantendo a taxa de urbanização entre 1997 e 2015, seria necessário esperar cerca de oito anos, o que remete para o ano de 2023, ainda assim não muito afastado do objectivo traçado. No entanto, a taxa de

urbanização após 2008 caiu a pique, pelo que estas projecções são fortemente influenciadas pelas dinâmicas que marcaram o período entre 1995 e 2008. Digamos que se quisermos avaliar da sua razoabilidade poderemos realizar o seguinte exercício: para que a meta dos 21872 habitantes se concretize, admitindo um crescimento uniformemente distribuído ao longo do período o aumento anual médio seria de 430 novos habitantes.

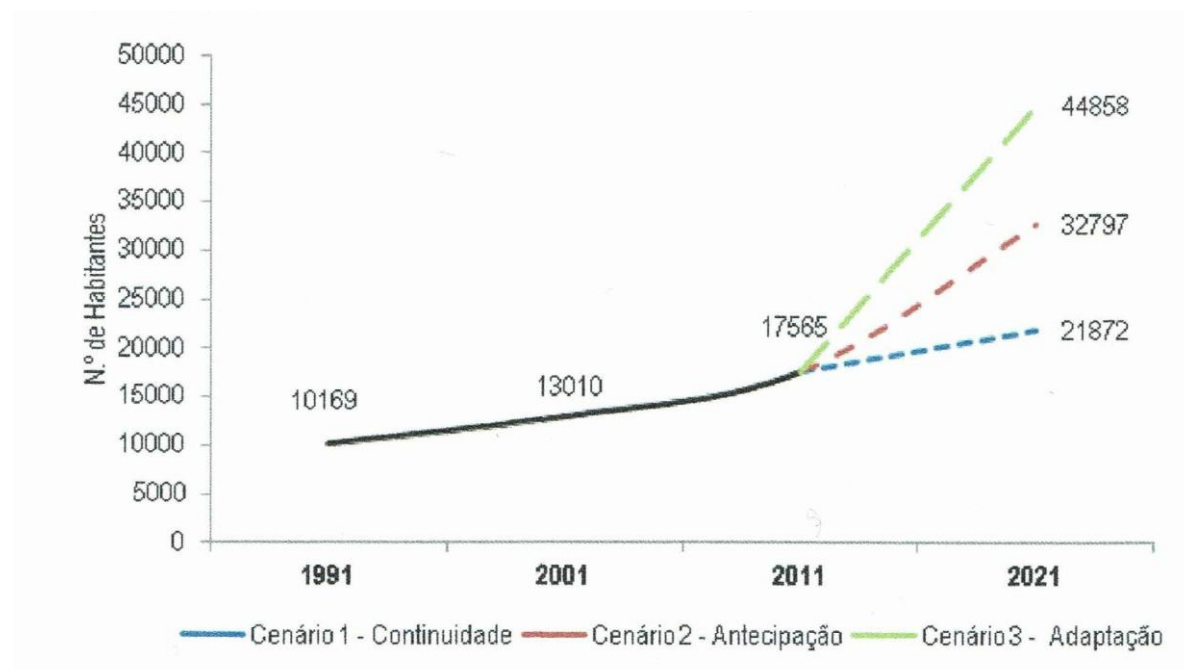


Imagem 140 – cenários evolução demográfica

FONTE: CM ALCOCHETE/PLURAL/PROTAML

Quer isto dizer que em 2017 Alcochete já deveria ter uma população de 20145 habitantes. Não havendo dados sobre esta matéria, no entanto, todos os indicadores apontam para que os valores permaneçam muito próximos dos registados no Censo de 2011. Apenas em 2021, saberemos como as coisas se passaram.

Face a estas projecções como encarou a autarquia a questão da oferta de solo urbano e de revisão dos perímetros urbanos? Recorde-se que não são apenas estas projecções a condicionar as decisões mas também aquilo que ficou estabelecido nos objectivos gerais da Revisão do PDM e, em particular, o que ficou consagrado no PEDMA -Alcochete 2025.

6.3.5.3.2 -REVISÃO DOS PERÍMETROS URBANOS

Uma das questões que se coloca, inevitavelmente, sempre que se revê um PDM, é a revisão dos perímetros urbanos. Isso foi particularmente notório no caso de Alcochete, quando da aprovação do PDM em 1997. Nessa altura as áreas urbanas

representavam um total de 136,63 hectares. A essas áreas existentes somaram-se 372,29 hectares, essencialmente vindos de áreas desafectadas da REN e da RAN. Tratou-se de um aumento das áreas incluída no perímetro urbano de 272,5%. Quase que se triplicou a área urbana disponível. Alcochete foi o concelho que mais aumentou a oferta de áreas urbanizáveis, no conjunto da AML Sul.

Passados estes anos – 1997-2015 – constatamos que apenas 130 hectares foram objecto de urbanização. Se considerássemos uma taxa média anual de urbanização idêntica à desse período podíamos concluir que são necessários mais 33,5 anos para esgotarmos a oferta de solo urbano do actual PDM. Este valor não é igualmente distribuído por todas as Freguesias. No caso de S.Francisco seriam necessários 81 anos, com o crescimento médio dos últimos 18 anos, para se esgotar a oferta de solos urbanizáveis.

Perante esta realidade qual foi a opção tomada pelos autarcas de Alcochete? Ela está claramente explicada na página 110 do Relatório da Revisão do Plano.

“De referir que, actualmente apenas 1/3 da área de “expansão” delimitada no PDM em vigor se encontra concretizada, o que se traduz na presença de uma extensa área a urbanizar ainda disponível. Assim, e apesar de se verificar que uma parte significativa do perímetro urbano se mantém com um baixo grau de ocupação, dado o crescimento que aglomerado tem observado e a pressão urbanística latente no concelho, **considera-se que será de manter na generalidade estas áreas integradas em perímetro urbano.**” (p110)

A conclusão que se tira parece ser a inversa daquela que a interpretação do que se tinha passado aconselhava. Na prática a opção foi no sentido de manter, com alguns ajustamentos de pormenor, a oferta de solo urbano, tal como ele está definido no actual PDM.

O quadro comparativo da quantificação do solo urbano em vigor e da proposta de revisão (Imagem 236- p.577) mostra-nos que haverá um acréscimo de solo urbano de 8,4%, equivalente a um aumento de 63,9 ha. Isso mesmo é confirmado noutra parte do Relatório.

“ (...) No âmbito do **ordenamento do solo urbano**, todos os aglomerados foram alvo da redefinição, **ainda que ligeira**, do perímetro urbano, e de alteração da qualificação do solo no seu interior, de acordo com as indicações e parâmetros actuais e que se explicitarão adiante (...)” p.72

Importa por isso olhar para as propostas de redefinição dos perímetros urbanos em cada um dos aglomerados. Dessa forma podemos perceber melhor que mudanças foram feitas em cada um deles.

A – ALCOCHETE – PROPOSTA REVISÃO DO PERÍMETRO URBANO.

No caso da Freguesia de Alcochete propõe-se um aumento de 5,9% da área incluída no perímetro urbano. Trata-se de um acréscimo do perímetro urbano justificado no Relatório nos seguintes termos:

“ (...) decorre fundamentalmente na integração em perímetro urbano de um conjunto de pequenas áreas já edificadas e na continuidade do perímetro já existente. Trata-se de um aumento muito reduzido, atendendo a que se trata da sede concelhia, principal aglomerado da freguesia que entre 2001 e 2011 viu o seu número de alijamentos e de residentes crescer cerca de 35%” (p.114)

A análise da ocupação das áreas de expansão mostrou-nos que as áreas existentes foram muito sobredimensionadas. A tabela seguinte dá-nos conta dessa realidade.

Sobretudo na maior área de expansão – a UE3 - mais de oitenta por cento do território permanece sem qualquer projecto em fase de execução. Esse facto deveria ter sido em linha de conta e servido de base para definir uma estratégia de contenção que tivesse a redução dos perímetros como primeiro passo.

TABELA LIV- GRAU DE URBANIZAÇÃO DOS EUE –ALCOCHETE

EUE	AREA	AREA C/ PROJECTO	AREA URBANIZA	AREA LIVRE
UE1	25,25 ha	19,3ha	19,3 ha	5,95 (23,3%)
UE2	8,85 ha	8,85ha*	8,85ha*	0(0%)(1)
UE3	138,09 ha	45,319 ha	24,983 ha	113,11(81,9%)
TOTAL	172,17 ha	19,54 ha	12,43 ha	72,89 (82%)

FONTE: CM ALCOCHETE. ELABORADO PELO PROPRIO

(1) – NÃO OBTIVEMOS INFORMAÇÃO SOBRE ESTA ÁREA DE EXPANSÃO.

A análise do “Desenho 01- Estrutura Urbana: Alcochete. Volume Anexo”, que integra a 1ª Revisão do Plano Director Municipal de Alcochete⁶⁰⁵, permite-nos verificar que grande parte do aumento de área se deve à integração de parte da área do Projecto do Freeport – área maioritariamente ocupada pela zona de estacionamento – no

⁶⁰⁵ Peça Desenhada 01 inclusa no Anexo V a esta Tese.

perímetro urbano, e, ao mesmo tempo, pela integração de uma área a Sul do terreno do Freeport, entre a Avenida Euro 2004 e as Urbanizações da Quebrada Norte e do Canto do Pinheiro. Na imagem seguinte apresentamos um extracto dessa peça desenhada.

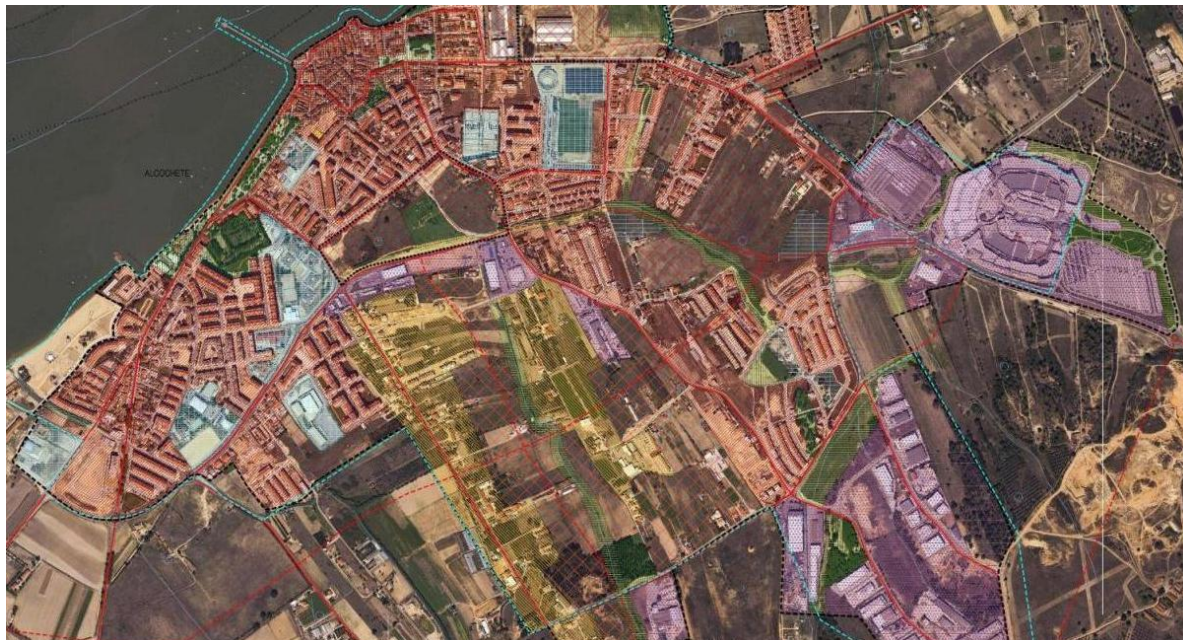


Imagem 141 – extracto do desenho 01 – estrutura urbana alcochete

Informações dos serviços, não oficiais, apontam para um empreendimento em frente ao Freeport, de iniciativa de um empresário com tradição no investimento em imobiliário na margem sul⁶⁰⁶. Estará prevista a realização pela Autarquia de um Plano de Urbanização para toda esta área, englobando a área do Freeport. Quanto ao resto estamos perante intervenções pontuais que se enquadram naquilo que é referido no Relatório e que citámos anteriormente.

B – S.FRANCISCO – PROPOSTA REVISÃO DO PERÍMETRO URBANO.

No caso de S.Francisco, como explicámos anteriormente, foi muito baixa a edificação nas áreas de expansão urbana. No Relatório afirma-se o seguinte:

“De referir que, actualmente apenas 1/3 da área de “expansão” delimitada no PDM em vigor se encontra concretizada, o que se traduz na presença de uma extensa área a urbanizar ainda disponível (...) Ainda assim, o perímetro urbano agora proposto reduz um pouco o perímetro definido, embora se possa considerar que a área urbana que o integra se mantém algo excessiva

⁶⁰⁶ Trata-se de um investimento da iniciativa do empresário Emídio Catum, sendo que após a aprovação da revisão do PDM a Autarquia vai avançar com um Plano de Urbanização para a área. Emídio Catum está associado a vários negócios ruinosos dos bancos que faliram ou sofreram intervenção do Estado. Ver <http://expresso.sapo.pt/newsletters/expressomatinal/2015-12-28-Os-Emidios-Catuns-que-nos-pregaram-um-calote-de-6,3-mil-milhoes-e-andam-a-solta> [Ac. 29.12.2015]

[sublinhado nosso] face às perspectivas de abrandamento do crescimento populacional (...)

Na realidade as coisas não se passaram assim. A área de expansão que foi concretizada é bastante inferior a 1/3, sendo de cerca de 1/5, como se pode ver na Tabela seguinte. Se considerarmos os terrenos comprometidos com alguma operação urbanística, ainda que não urbanizados, verificamos que apenas 18% das áreas de expansão se encontram nessa situação. Se a nossa análise incidir sobre os efectivamente concretizados no território, isto é terrenos urbanizados, a área utilizada baixa para 12%.

TABELA LV- GRAU DE URBANIZAÇÃO DOS EUE –S.FRANCISCO

EUE	AREA	AREA C/ PROJECTO	AREA URBANIZA	AREA LIVRE
UE3	63 ha	5,06ha	5,06 ha	57,94 (92%)
UE6	44 ha	14,48 ha	7,37 ha	29,52(67,1%)
TOTAL	107,00 ha	19,54 ha	12,43 ha	87,46 (82%)

FONTE: CM ALCOCHETE. ELABORADO PELO PROPRIO

Como se percebe a UE3 é a área com mais problemas. Quer quanto à taxa de ocupação quer quanto às características urbanísticas do tipo de ocupação. Curiosamente aquela que é a principal característica do desenvolvimento urbano, tal como ele se concretizou na UE3, a descontinuidade dos novos espaços urbanizados com a malha urbana existente, é agora invocada para impedir uma natural retracção do perímetro urbano.

“ (...) este perímetro foi sendo ocupado em sectores diversos, nomeadamente em algumas das suas franjas, **verificando-se uma urbanização caracterizada pela descontinuidade e pela extensão de vazios urbanos que carecem de enquadramento**. Assim, torna-se complexa a retracção desta área urbana, tendo-se optado por retirar deste perímetro as áreas ainda por urbanizar e sem compromissos associados possíveis, numa tentativa de evitar rupturas no interior do espaço urbano.”

Como referimos no ponto 5.7.1.1. “apenas foram licenciadas para esta enorme área 5 operações urbanísticas (...) esses condomínios apoiaram-se em arruamentos existentes não representando a sua construção algum progresso no sentido de começar a definir e a construir uma futura malha urbana (...) a área do território

urbanizada não chega a 10% da área de expansão dimensionada quando da aprovação do PDM. (...)”



IMAGEM 142 – Extracto do desenho 01 – Estrutura urbana S.Francisco

Face a esta realidade não se entende a razão que impede a opção pela retracção dos perímetros urbanos em particular na UE3. A análise do “Desenho 04- Estrutura Urbana: S.Francisco. Volume Anexo”, que integra a 1ª Revisão do Plano Director Municipal de Alcochete⁶⁰⁷, de que a imagem acima é um extracto, permite-nos verificar que a pequena diminuição das áreas urbanas foi feita por pequenos acertos do traçado do perímetro, distribuído pelas duas áreas de expansão.

Nada com particular relevância e que seja reflexo de uma alteração de orientação estratégica face á expansão urbana dimensionada em 1997 e que a realidade mostrou ser injustificada. A proposta de revisão defende a elaboração de um Plano de Urbanização para a totalidade do aglomerado, com o objectivo de conferir uma maior unidade ao território e de lhe conferir uma “urbanidade sustentável”. Do nosso ponto de vista é uma proposta que faz todo o sentido embora possa ser considerada tardia e potencialmente ineficaz. No entanto não é conhecida qualquer iniciativa concreta que caminhe nessa direcção.

⁶⁰⁷ Peça Desenhada incluída no Anexo V a esta Tese.

C – SAMOUÇO – PROPOSTA REVISÃO DO PERÍMETRO URBANO.

No caso do aglomerado do Samouço, o perímetro urbano não sofreu grandes mudanças com excepção de pequeníssimas alterações de traçado.

A imagem seguinte mostra essa quase completa sobreposição entre o actual perímetro e o agora proposto. Exceptua-se a integração em solo urbano da parte do território abrangida pelo Plano de Pormenor 4 - Quinta da Praia, que no PDM ainda em vigor surge classificado como Espaço de Recreio e Lazer. Na revisão do PDM faz-se referência explicitamente à situação do PP da Terra Nova do Samouço, que tivemos já oportunidade de referir como um dos “monos” urbanísticos do concelho de Alcochete.

“Foi publicado em 2002 um PP para esta área, por não ter sido nunca concretizado e por se encontrar significativamente desajustado da realidade socioeconómica actual, a CMA entende revogar com a presente revisão do Plano. (...) Esta área foi integrada numa UOPG com vista à sua reprogramação e faseamento em consonância com as tendências actuais do mercado”



IMAGEM 143– extracto do desenho 01 – estrutura urbana Samouço

Passados seis anos da elaboração do Relatório nada foi feito, por força da falta de aprovação dessa revisão, mas também é justo concluir que “as tendências actuais do mercado” eram, como havemos de dizer, muito pouco reais. O PP continua

activo. Há nesta situação um problema que o Relatório ignora e que dificulta a adopção da solução atrás descrita: a área de intervenção do PP é propriedade de uma instituição financeira – um offshore – que financiou a operação de aquisição do solo e parte ou a totalidade da operação. A tabela seguinte mostra-nos como a expansão urbana idealizada para a freguesia do Samouco não se concretizou.

Se no caso do EU4 estamos a falar de uma expansão que visava em primeiro lugar contemplar um projecto com um investidor específico – foi já abordado o que se passou com esse projecto – no caso da expansão a nascente, UE5, tratava-se da oportunidade de integrar um conjunto de intervenções dispersas. A opção seguida em termos urbanísticos não representou nenhuma contribuição adequada para esse efeito, já que recorreu aos loteamentos sem a prévia elaboração de um Plano de Pormenor que visasse dar coerência ao território no seu conjunto.

TABELA LVI- GRAU DE URBANIZAÇÃO DOS EUE –SAMOUCO

EUE	AREA	AREA C/ PROJECTO	AREA URBANIZA	AREA LIVRE
UE4	25,09 ha	23,68 ha	2,38 ha	22,71 (95,9%)
UE5	21,87 ha	5,44 ha	2,05 ha	19,82(90,63%)
TOTAL	46,96 ha	29,12 ha	4,43 ha	42,53 (90,56%)

FONTE: CM ALCOCHETE. ELABORADO PELO PROPRIO

Samouco é, apesar do PP da Terra Nova do Samouco aglomerado urbano de Alcochete que, apesar de tudo, melhor se comportou quando do boom do imobiliário, quer posteriormente no período de recessão e refluxo. Analisámos já a evolução do sistema urbano, as projecções demográficas e a classificação e qualificação do solo. Vamos de seguida abordar a forma como a Habitação é tratada no âmbito da revisão do PDM. Qual será o significado a atribuir à expressão “promoção habitacional de qualidade”? Como se define aqui o conceito de “qualidade”? Há uma qualidade habitacional única, intrínseca, independente “das necessidades segmentadas de habitação”⁶⁰⁸, que se reconhece deverem ser consideradas, para que o desenvolvimento urbano possa ser justo e sustentável?

⁶⁰⁸ Estas expressões foram adoptadas no Relatório de forma mais ou menos acrítica.

Quadro 10: Quantificação do solo urbano em vigor e da proposta de revisão (em hectares e peso percentual)

PDM em vigor			
Subcategorias de Espaço		Área	
		ha	%
Espaços Urbanos	Espaço urbano consolidado (UCA- Alcochete)	17,06	2,2
	Espaço urbano consolidado / não consolidado	198,96	26,1
	Espaço urbano a reestruturar	15,63	2,1
	Sub-total	231,66	30,4
Espaços Urbanizáveis	Espaço urbanizável de expansão	330,79	43,4
	Espaços urbanizáveis industriais	199,10	26,1
	Sub-total	529,89	69,6
Total de Solo Urbano		761,55	100,0

Proposta de Revisão do PDM					
Subcategorias de Espaço			Área		
			Parcial (ha)	Total (ha)	%
Solos Urbanizados	Espaços centrais		17,64		2,1
	Espaços residenciais	Tipo I	160,00	554,29	67,2
		Tipo II	48,59		
	Espaços de actividades económicas		258,82		
	Espaço de uso especial		26,56		
	Espaços verdes	prot. e enquad.	26,55		
		recreio e lazer	33,77		
	Espaços residenciais	Tipo III	80,46		9,7
Sub-total			652,40		79,0
Solos Urbanizáveis	Espaços residenciais	Tipo I	100,93	156,44	19,5
		Tipo II	51,74		
	Espaço para uso especial		3,77		
	Espaços para actividades económicas		16,61		2,0
Sub-total			173,05		21,0
Total de Solo Urbano			825,45		100,0

Comparação	
Área (ha)	Variação (%)
0,6	3,4
355,3	178,6
64,8	414,7
420,7	181,6
-174,4	-52,7
-182,5	-91,7
-356,8	-67,3
63,9	8,4

IMAGEM 144 – VARIAÇÃO DO SOLO URBANO EM VIGOR E DA PROPOSTA DE REVISÃO

FONTE: CM ALCOCHETE/PLURAL

6.3.5.4 – A REVISÃO DO PDM E A HABITAÇÃO.

Na proposta de revisão do PDM assume-se que a questão habitacional tem uma clara ligação com o desenvolvimento do território, isto apesar de se afirmar que “ as autarquias não têm a obrigação legal de intervir directa ou indirectamente na questão habitacional” ³³² Sendo um dos cinco “Eixos de Estratégia de Desenvolvimento Local” dedicado à Habitação, sob a designação “Alcochete: Espaço de Atractividade Residencial” percebe-se essa assunção. A revisão do PDM assume a existência de uma política de habitação de Alcochete e especifica quais são os seus objectivos. Na imagem seguinte, retirada da Revisão do PDM, esses oito objectivos são claramente identificados.

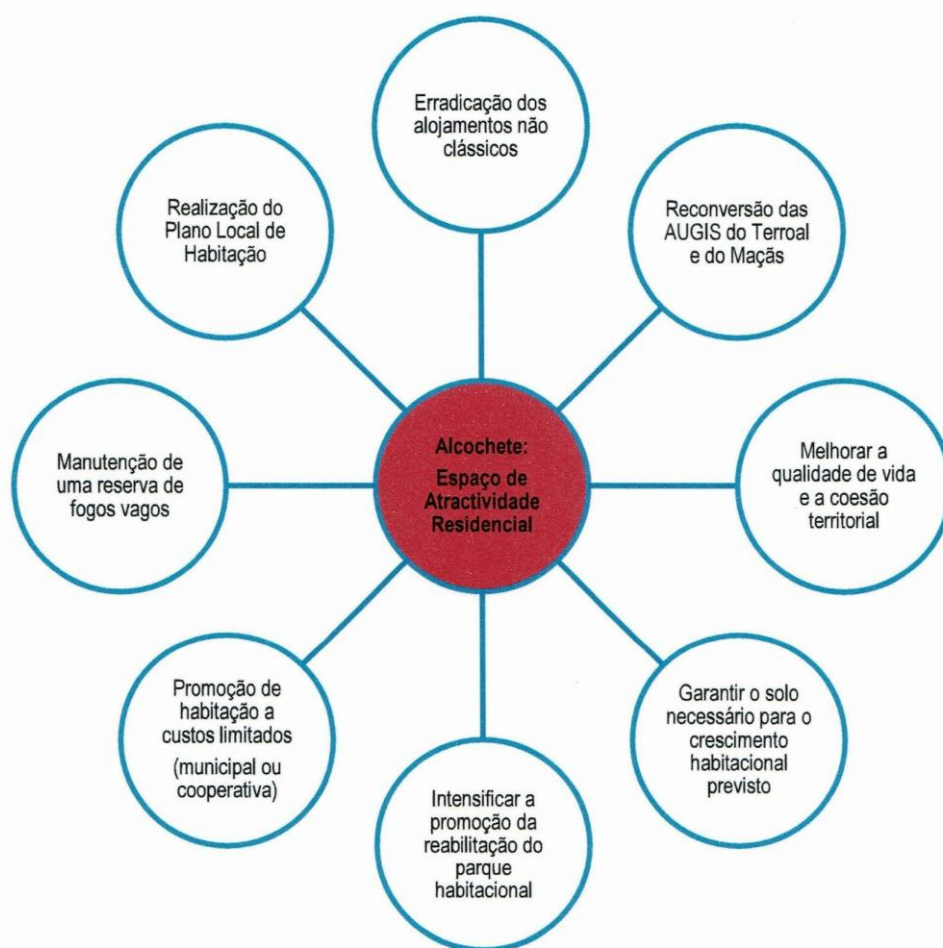


Imagem 145– Objectivos da Política Habitacional para Alcochete

FONTE: CM ALCOCHETE/PLURAL

A definição destes oito objectivos foi precedida pela caracterização do parque habitacional de Alcochete. Não deixa de ser relevante o facto de se proceder à

³³² P.220 e seguintes do Relatório do PDM

caracterização das carências habitacionais actuais e das necessidades de alojamento no horizonte temporal do PDM. Julgamos que é virtualmente impossível proceder à definição de uma política habitacional sem efectuar este trabalho prévio.

A equipa que efectuou a Revisão do PDM considerou relevantes as seguintes situações:

“No exercício de quantificação das carências habitacionais, são consideradas as seguintes situações: i) famílias que vivem em alojamentos não clássicos; ii) famílias que partilham fogos; iii) famílias que, vivendo sozinhas em fogos clássicos, sobreocupam-nos por falta de divisões assoalhadas; iv) famílias vivem em fogos obsoletos (degradados)” (p.216)

Causa por isso alguma perplexidade o facto de para o conjunto das quatro situações consideradas na análise não ter sido possível obter informações sobre três delas.

Apenas para a primeira eram conhecidos os valores em 2011³³³. A proposta de revisão não quantifica, talvez pelo facto atrás referido, as necessidades, refugiando-se num conjunto de afirmações genéricas e optando por visitar as “orientações gerais do PROTAML para a função habitacional”.

O PROT inscreve a questão da habitação no Domínio da Dinâmica de Qualificação Territorial e Coesão Social e define quatro Objectivos que são os seguintes:

- 1 – Eliminação dos bairros de alojamentos não clássicos;
- 2 – Dinamização e diversificação da oferta de habitação a custos controlados;
- 3 – Promoção da reabilitação do parque habitacional público;
- 4 – Promoção da reabilitação do parque habitacional privado

O que o PROT faz é obrigar os PMOT a preverem

“1 - mecanismos de contrapartida que permitam o acesso ao mercado de habitação por parte de grupos com menor solvência; promover a elaboração de Programas Locais de Habitação **para todos os municípios da AML**, identificando as necessidades habitacionais no concelho, estabelecendo objectivos de médio prazo e definindo as formas de actuação articulada dos diversos instrumentos de política;

2 - Promover a criação de bolsas de alojamento público municipal para arrendamento/aquisição, preferencialmente através da aquisição de imóveis devolutos disponíveis no mercado, e a sua reabilitação;

³³³ Até ao final de 2015 estes valores continuavam a ser desconhecidos.

3 - Promover, em parceria, a criação de novos estímulos – financeiros, fiscais, organizacionais e de capital de confiança – dirigidos aos proprietários que pretendam colocar fracções no mercado de arrendamento social.”

Vem desta imposição regional a definição dos objectivos de política habitacional que a imagem 236 refere. Trata-se de cumprir uma obrigação formal que permite a aprovação da Revisão do PDM, sem qualquer consequência prática no território. Estamos perante um exemplo claro do urbanismo burocrático e regulamentar (Borja, 2005).

Diz a proposta de Plano, no que se refere ao objectivo de garantir o solo necessário para o crescimento habitacional previsto, o seguinte:

“ (...) A disponibilização de solo para edificação ou para obras de intervenção urbanística integradas é o aspecto fulcral da prossecução de uma gestão equilibrada e sustentada do território. A ponderação do crescimento demográfico esperado no horizonte do PDM em articulação com as necessidades habitacionais previstas permitiu equacionar, através da delimitação dos perímetros urbanos na presente revisão do PDM, as necessidades espaciais para uma gestão autárquica equilibrada e capaz de dar resposta aos desafios do futuro (...)”

Este discurso parece mais um conjunto de lugares comuns, porque aparece desligada de qualquer realidade concreta. A análise por nós efectuada ao longo da investigação não encontra aqui qualquer eco. A gestão tal como ela foi concretizada, sobretudo nos últimos anos de grande expansão demográfica, mostra que uma expansão muito generosa dos perímetros urbanos conduziu a problemas espaciais que dificultaram sobremaneira as possibilidades de a autarquia conseguir uma gestão equilibrada e comprometem a sua capacidade de resposta futura.

Por isso não espanta que relativamente ao objectivo da “promoção de habitação a custos limitados (municipal ou cooperativa)”³³⁴ o Relatório afirme:

“ (...) Esta medida assenta na necessidade da produção de habitações para diferentes níveis da procura, num esforço de adequação da oferta de habitação (necessidades segmentadas de habitação), pois a resolução de carências habitacionais não se reduz a produzir casas, mas a viabilizar socialmente aquilo que se constrói. (...) Esta medida visa, precisamente, reforçar o parque habitacional para grupos com dificuldades de acesso ao mercado habitacional, a partir da dinamização da construção a custos controlados, ou, eventualmente, adopção de mecanismos de contrapartida que permitam o acesso ao mercado de habitação por parte de grupos com menor solvência, tal como o PROT, aconselha. (...)”

³³⁴ Trata-se da tradicional habitação a custos controlados ou, na versão anglo-saxónica, “affordable housing”.

Tudo o que se escreve a seguir remete sempre para um carácter difuso, de alguma coisa que idealmente poderá acontecer, sem que se diga quando nem como, nem com que dimensão.

Verificamos assim que nesta tensão entre a dimensão política das recomendações regionais e as propostas de concretização dessas recomendações no plano municipal, o problema foi resolvido de uma forma original: as propostas de concretização foram substituídas por meras referências às recomendações do PROT.

A autarquia de Alcochete, após a elaboração desta Revisão do PDM não concretizou qualquer iniciativa relacionada com a Habitação a custos controlados. Como já tivemos oportunidade de referir³³⁵ passados cinco anos, em 2016, não existe ainda o Plano Local de Habitação nem a autarquia gastou qualquer verba com a sua elaboração.

Nenhuma das medidas estratégicas para concretizar os objectivos da Política de Habitação do município, como se percebe da análise da Imagem 232, sofreram qualquer evolução. Quer isto dizer que as medidas não passaram do papel e não deram lugar a qualquer investimento.

6.3.5.5 – A REVISÃO DO PDM. CONCLUSÕES

A revisão do PDM tem-se arrastado ao longo dos últimos dez anos. Sobretudo depois de 2011 não se percebem as razões pelas quais não se avança com a sua aprovação.

Considerando que se trata de um documento muito importante para o concelho e sabendo que entre 2011, data de conclusão da proposta de Revisão, e 2015, data de conclusão do PEDMA – cuja versão original data de 2010 - não emergiu nenhuma visão alternativa que questione as bases do “Alcochete 2025”, não se entende a manutenção deste impasse.

Apesar deste facto, para nós incompreensível, de a revisão de um PDM se arrastar por mais de dez anos, sem fim à vista, há uma conclusão que podemos tirar de todo o processo de Revisão. Para os autarcas de Alcochete o desenvolvimento urbano,

permitido pela pressão urbanística a que o concelho foi sujeito depois da construção da Ponte Vasco da Gama, é considerado globalmente positivo.

Se olharmos para a reflexão produzida, para a expressão pública dessa reflexão traduzida na proposta de Revisão do PDM, e para as propostas que se fizeram no âmbito da Visão Estratégica Alcochete 2025, é adequado concluir que para os autarcas este tipo de desenvolvimento é desejável.

O documento que melhor traduz essa convicção é o “Plano Estratégico de Desenvolvimento do Município -Alcochete 2025” (PEDMA). Este importante documento consagra uma visão que coloca o concelho perante a necessidade de desenvolver “um modelo residencial e urbano” que permita dar resposta ao “conjunto de projectos estruturantes, de escala nacional e regional que se encontram previstos”.

Como atrás mostrámos, essa visão determinou a manutenção no essencial dos dilatados perímetros urbanos, sem que tenha sido feita qualquer reflexão e retirado qualquer consequência, sobre os resultados da hipertrofia das áreas de expansão urbana, tendo por base a experiência do período 2000-2010.

A capacidade crítica que o documento evidencia, e que consideramos sempre como partilhada pelos autarcas, pois de outra forma o documento não teria sido aprovado pelo município, esgota-se em dois pontos: em primeiro lugar uma identificada necessidade de preservar “o modelo residencial de baixa densidade que actualmente se encontra relativamente controlado”, perante pressões associadas aos riscos e ameaças que os projectos previstos para o território, pelos vistos, encerram; em segundo lugar, haverá em Alcochete, por oposição aos municípios envolventes, um potencial que permite “fomentar um modelo residencial e urbano distinto daquele que se encontra na maioria dos concelhos do ARS”.

Na realidade ficamos com a convicção de que a única coisa que corre mal neste processo é o adiamento da construção dos projectos estruturantes que, por si só, arrastarão um novo ciclo de desenvolvimento para o concelho.

Parece que ninguém questionou os seguintes aspectos que fazem parte da realidade objectiva, que a nossa investigação permitiu, aliás, evidenciar:

1) O facto de o modelo residencial de “baixa densidade que actualmente se encontra controlado”, para citar os autores do documento, ocupar na verdade extensas áreas do território, muito mal equipadas e monofuncionais. Áreas sem uma ligação efectiva ao núcleo urbano consolidado e aos serviços urbanos aí concentrados.

2) Essas novas áreas urbanas asseguram a ligação aos núcleos urbanos originais através de infraestruturas muito degradadas, construídas, nos anos quarenta e cinquenta do século passado, para assegurar o acesso às habitações disseminadas no espaço rural.

3) O facto de esta situação traduzir uma nova forma de segregação espacial imposta aos cidadãos que foram “conquistados” para viverem nessas novas urbanizações e que agora se encontram isolados, rodeados por casas vazias ou semi-construídas, e muitas vezes sem qualquer contacto com os serviços urbanos, ou sem qualquer relação com as entidades que representam os moradores, como acontece com a Junta de Freguesia;

4) O facto de importantes áreas deste “modelo residencial de baixa intensidade” estarem ocupadas com condomínios privados, aqui designados por “Conjuntos Habitacionais”. Condomínios que constituem uma situação de segregação espacial auto-imposta pelos seus moradores. Espaços segregados à vida urbana³³⁶ e retirados da tutela do poder local democrático, já que quer o acesso, quer a gestão do seu território, estão sob a tutela de entidades privadas, representantes dos condóminos.

5) O facto de este modelo apesar de ter consumido grandes parcelas do território, com base em índices de utilização muito baixos, não ter possibilitado uma melhoria do desenho urbano. Mau desenho urbano que pode ser detectado de várias formas:

a) Pela predominância de um modelo de moradias geminadas, em banda contínua, com lotes de áreas diminutas, numa lógica de massificação, que, contrariando o que se enaltece no documento estratégico, se traduz num modelo de ocupação intensiva de pequenas áreas do território e na libertação, sem qualquer propósito ou benefício comum, das áreas sobrantes depois de esgotados os índices. Apenas para cumprir os regulamentos;

³³⁶ Ostensivamente segregados no caso dos CH/CP isolados e murados no meio da paisagem.

b) Pela ausência de espaços de actividades económicas, com pequenos núcleos de comércio e serviços de apoio à vida urbana, tendo-se optado pela monofuncionalidade habitacional;

c) Pela falta de valorização das áreas da Estrutura Ecológica Municipal, quer através dos espaços verdes de protecção e enquadramento, quer através dos espaços verdes de recreio e lazer. Neste modelo as áreas verdes estão todas encostadas “num canto” sem nenhuma lógica urbanística;

6) No facto de num grande número destas áreas já construídas, as moradias estarem desocupadas sem que alguma vez tenham sido habitadas;

7) No facto de grande parte do lotes já infraestruturados – mais de metade – não terem sido sequer construídos;

8) No facto deste modelo ter conduzido a um número de falências do sector ligado ao imobiliário, não apenas à construção, mas a todos os fornecedores da cadeia do imobiliário, e ter gerado um conjunto de vastas áreas do território que estão à margem da gestão municipal, quer porque a autarquia não consegue executar as garantias bancárias quer porque os condomínios privados são territórios sob gestão privada.

9) Qual é o espaço, nesta avaliação tão generosa do suposto controlo sobre o modelo urbano, para as questões da inclusão do modelo, ou para a necessidade de dar respostas àquilo que no Relatório do PDM se classifica, criativamente, como “necessidades segmentadas de habitação”?

Os aspectos relacionados com a dimensão financeira do desenvolvimento escaparam igualmente a esta análise. Quais foram, afinal, as razões pelas quais o município teve tanta dificuldade em mobilizar as cauções bancárias que visavam garantir a execução das infraestruturas associadas aos diferentes projectos? Será que a política fiscal determinada pelo próprio município – por exemplo as taxas municipais de urbanização cobradas – se revelou competitiva, ou constituiu um factor de empobrecimento e penalização da autarquia e dos munícipes?

Essa dificuldade de mobilização de importantes recursos financeiros impede Alcochete de ser um concelho melhor infraestruturado. Apesar deste ambiente de

catástrofe – ambiente de estaleiro de empresa falida - que se experimenta em vastas áreas do território, as verbas que o município poderia mobilizar para concretizar a infraestruturização seriam importantes para alterar o estado de coisas.

Sem equacionar estas diferentes dimensões do desenvolvimento urbano e sem uma análise crítica da eficácia, da eficiência e da equidade obtidas com o modelo adoptado, ficamos impossibilitados de construir uma visão estratégica para o território. Trata-se de uma cultura que, como salientava o parecer da CNADS relativo à proposta da Nova Lei de Solos, evidencia uma cultura prepositiva contrária às orientações e boas práticas predominantes em termos de *evidence-based policy*.

Parece inevitável concluir que é desejável alterar este modelo, que não é nem eficiente, nem eficaz nem equitativo. Essa actuação não pode ser concretizada apenas na dimensão municipal. Ela depende em parte de uma mais adequada gestão urbanística, é um facto, mas os principais problemas estão no plano nacional na área das Políticas Públicas de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo, na Política de Habitação, bem como na legislação conexa.

No próximo capítulo da Tese, dedicada às Conclusões do nosso Projecto de Investigação, apresentaremos as alterações que propomos e que serão a parte prepositiva das Conclusões deste Projecto de Investigação.

6.3.6 – CONCLUSÕES DA EXPANSÃO URBANA

O período durante o qual analisámos a forma como decorreu o desenvolvimento urbano foi muito condicionado pela forma como a Política de Ordenamento do Território se articulou com a Política de Solos.

Adquiriu uma particular importância nesta relação a forma como a Administração tratou a questão das mais-valias urbanísticas. Sendo este período marcado por uma grande expansão dos perímetros urbanos, consequência de um dimensionamento muito excessivo das áreas urbanizáveis de expansão, podemos concluir que foi adoptada uma estratégia de transformação territorial cujos principais objectivos foram os seguintes:

I – Criação de condições favoráveis à atracção do investimento na área do imobiliário através da conjugação dos seguintes factores:

- a) Oferta generosa de áreas urbanizáveis de expansão;
- b) Opção por uma fiscalidade sobre o imobiliário – no que se refere à dimensão municipal traduzida no Regulamento de Taxas – incapaz de permitir à autarquia assumir os custos presentes e futuros impostos pelo desenvolvimento urbano;
- c) Desistência da adopção de uma política de habitação própria e opção por entregar aos agentes do Mercado a sua concepção e implementação;
- d) Flexibilidade e adaptação às mudanças de interesse do Mercado como se verificou no caso dos Condomínios Privados.
- e) Ausência de um discurso político sobre as políticas públicas nacionais com reflexo na administração do território, com destaque pela negativa para as políticas públicas urbanísticas

II – Opção por uma atitude de grande passividade relativamente às características espaciais dos diferentes projectos de investimento imobiliário, com destaque para os seguintes aspectos:

- a) Ausência de defesa da contiguidade da malha urbana, licenciando uma série de projectos isolados no território;
- b) Incapacidade para impor a renovação das redes urbanas na ligação entre o núcleo urbano consolidado e as novas áreas de expansão;
- c) Permissão de um crescimento dos aglomerados urbanos – com excepção do Samouco – marcado pela fragmentação da malha urbana e pelo carácter securitário dos diferentes núcleos.

A adopção desta estratégia só foi possível dadas as características das Políticas Públicas de Ordenamento do Território, nomeadamente a Política de Solos, a Política de Habitação e a forma como elas (não) se articulam.

A investigação permitiu-nos destacar os seguintes aspectos cuja influência se fez sentir negativamente:

I – ausência de socialização, total ou parcial, das mais-valias geradas com base na reclassificação dos solos rústicos abrangidos pela expansão dos perímetros urbanos;

[esta ausência traduz uma inexistente articulação entre a POT e a PS, ou dito de outra forma mostra como a Administração se posiciona face ao processo de urbanização, delegando no Mercado o poder efectivo. Trata-se de uma opção política que corresponde a abdicar da aplicação do princípio da equidade na distribuição dos recursos]

II – delegação nos agentes do Mercado da liderança no que se refere à definição do tempo e do modo adoptado para avançar com o processo de urbanização;

[esta delegação justifica-se ideologicamente através da ênfase do princípio da eficiência do sistema de gestão territorial e mostra que esta ênfase hipoteca os princípios da eficácia e da justa redistribuição dos recursos]

III – anulação do interesse público através de uma suposta identificação com os interesses dos agentes do Mercado, no que ao processo de desenvolvimento urbano se refere, com destaque para a abdicção de quaisquer objectivos de política de habitação;

[esta fusão entre o interesse público e os interesses privados, no contexto em que foi realizado e com o enquadramento político que o determinou, traduziu-se na eliminação dos objectivos de equidade e justiça social presentes na POT]

Alcochete não se tornou um concelho mais justo, antes pelo contrário, o processo de desenvolvimento urbano a que o concelho se submeteu, desenvolveu mecanismos que permitiram gerar novas injustiças espaciais e sociais, com uma nítida expressão no território. **Na relação entre o Mercado e o Estado foram os cidadãos e as suas condições de vida em sociedade que perderam.**

Importa por isso nesta fase questionar o futuro. Como vai evoluir o desenvolvimento urbano em Alcochete e em que sentido?

Nas duas tabelas seguintes sintetizamos os aspectos críticos da gestão urbanística de Alcochete e, mais especificamente, os relacionados com o desenvolvimento urbano das áreas de Expansão.

TABELA LVII - ASPECTOS CRÍTICOS DO DESENVOLVIMENTO URBANO NAS EUE

GRELHA DE ANÁLISE	PALAVRAS CHAVE	ASPECTO CRÍTICO	SITUAÇÃO ACTUAL	COMENTÁRIO/PROPOSTA
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	Dispersão e Descontinuidade	Extensão e área do tecido urbano consolidado.	Nos EUE a consolidação dos tecidos urbanos é muito baixa. A fragmentação e a descontinuidade da malha urbana são a regra.	Aspecto muito negativo que é urgente corrigir com propostas de intervenção concreta. As áreas das EUE são muito excessivas.
	Abandono e Degradação	Sustentabilidade dos Projectos e Densidade habitacional e de ocupação global	Nos EUE a densidade habitacional é baixa, resultado de uma opção politico-urbanística tomada em sede de elaboração do PDM. Acrece o facto de a ocupação ser muito reduzida, fruto da baixa taxa de concretização dos projectos aprovados e da ausência de projectos para vastas áreas de expansão	Aspecto muito negativo que recomenda uma redefinição das EUE, no sentido da sua contracção. É necessário um planeamento de pormenor que integre as áreas de expansão fragmentadas com as áreas urbanas consolidadas mais próximas. Este planeamento deve ser público. A questão da segmentação da oferta habitacional deve ser encarada como uma oportunidade para o concelho e para os promotores com centenas de fogos vazios ou inacabados.
	Insustentabilidade	O grau de qualificação das Infra-estruturas públicas	Subsistem sérios problemas de degradação das redes e de ligação-articulação entre os novos troços e as redes existentes. O caso das redes viária é o mais flagrante.	A autarquia licenciou na ausência de um levantamento geral das infraestruturas do concelho. Desconhecia rigorosamente as características funcionais, a idade, o grau de esgotamento e as necessidades de reparação/substituição. O processo de planeamento municipal abdicou do PUrbanização o que constituiu um salto de escalas desastroso.

		Compromissos de ocupação do solo existentes.	Vagos, difusos e que o Mercado mantêm em “banho-maria” na expectativa do próximo boom imobiliário.	Fora das EUE os compromissos são inexistentes. A Administração tem que recuperar a liderança do processo de desenvolvimento urbano.
	segregação	Segmentação da oferta habitacional e dinâmica de ocupação do Solo	<p>A dinâmica de ocupação do solo dependeu na totalidade das dinâmicas dos privados, associada ao avanço dos projectos estruturantes.</p> <p>O carácter fortemente segregado dessa ocupação não foi contido pela Autarquia.</p>	<p>A autarquia não se liberta da ditadura dos projectos estruturantes. A visão estratégica Alcochete 2025, de acordo com o que se conhece dos compromissos do País, é um documento sem futuro.</p> <p>Seria urgente mudar de escala e impor uma nova dinâmica de ocupação do solo, mais apoiado na contiguidade da malha urbana e na colmatação dos vazios. Apostar na reabilitação dos edifícios e dos espaços urbanos numa verdadeira lógica de reabilitação urbana.</p>
POLITICA DE SOLOS + CAPTURA DAS MAIS-VALIAS	Fiscalidade do imobiliário	Ausência de socialização das mais-valias	Esta situação afectou o período em análise mas actualmente estão reunidas condições para a ultrapassar.	Propõe-se a socialização da mais-valia. Medida de Política Nacional que já tem enquadramento legal desde final de 2014
		TMU muito baixa	A situação mantêm-se sem laterações. O valor cobrado pela TMU não sofreu qualquer actualização.	Esta questão tem que ser articulada com as alterações relacionadas com a forma e o grau de socialização das mais-valias.
		Incapacidade para executar garantias bancárias	A situação mantêm-se com os mesmos constrangimentos. O bancos detêm um poder que não resulta da aplicação da Lei.	A proposta que fazemos passa fundamentalmente por uma revisão do direito de urbanizar.

		Deficiente tratamento fiscal dos Condomínios Privados	A aprovação do novo regulamento de Taxas em 2010 alterou ligeiramente a situação. Desde então não se licenciaram mais CP.	Não deve ser possível licenciar CP com base na interpretação criativa do Código Civil.
POLITICA DE HABITAÇÃO	Segregação sócio-económica	Segregação sócio-espacial	As regras do urbanismo são geridas de acordo com os interesses do Mercado. Os CH são uma manifestação de uma auto-segregação espacial	Aspectos muito negativos que apenas são resolúveis no quadro de uma nova Política de Habitação. A proposta que fazemos passa por uma efectiva socialização das mais-valias.
		Perda de segmentação da oferta de habitação	A oferta de habitação em cada momento é aquela que interessa ao mercado, sem qualquer segmentação	

TABELA LVIII - ASPECTOS CRITICOS DA GESTÃO URBANÍSTICA DE ALCOCHETE

FACTOR DE ANÁLISE	SITUAÇÃO ACTUAL	COMENTÁRIO/PROPOSTA
Capacidade para gerar os recursos necessários ao financiamento dos projectos em tempo útil	<p>A autarquia arrasta durante anos e anos situações de dificuldade em mobilizar verbas necessárias para financiar projectos de desenvolvimento.</p> <p>Essa situação envolve, por exemplo, as garantias bancárias pela realização de infraestruturas</p> <p>A autarquia tem uma política de taxas que a impede de gerar recursos para intervir positivamente no processo de desenvolvimento urbano.</p>	<p>A mobilização das cauções não pode ter uma gestão “política”.</p> <p>Trata-se de um problema urbanístico directamente relacionado com os objectivos de justiça social que a autarquia pretende atingir.</p> <p>Os canais próprios de cobrança devem ser automaticamente desencadeados e devem visar a rápida mobilização dessas verbas.</p> <p>A TMU deve ser fortemente revista. No cenário mais optimista Alcochete terá perdido pelo menos o dobro das verbas cobradas, isto é cerca de 16 milhões de euros. Quer isto dizer que a TMU deveria ter sido, pelo menos de 45,00 euros/m2.</p> <p>A TMU além da revisão atrás referida deve incorporar uma componente capaz de financiar o Plano de Financiamento da Modernização da Rede de Infraestruturas. Esta verba deverá representar⁶¹⁴ um aumento da TMU para 90,00euros/m2.</p> <p>A TMU deve fixar-se, para incluir uma adequada taxa (50%) de socialização das mais-valias, num valor de 150,00€/m2</p>
Gestão dos projectos numa lógica em que prevalecem os interesses dos privados	<p>Os projectos são geridos separadamente. Numa dada EUE a análise é estritamente individual, sendo cada projecto tratado de forma isolada.</p> <p>Nunca está presente a dimensão da contiguidade ou da complementaridade.</p> <p>As infraestruturas e as redes urbanas são o resultado da soma de várias parcelas.</p>	<p>Aspecto muito negativo já que projectos analisados isoladamente podem depois ser construídos... isoladamente.</p> <p>É necessário um planeamento que integre as áreas de expansão fragmentadas com as áreas urbanas consolidadas mais próximas.</p> <p>A questão da segmentação da oferta habitacional deve ser encarada como uma oportunidade para o concelho e para os promotores com centenas de fogos vazios ou inacabados.</p>

⁶¹⁴ Este valor foi calculado de forma aproximada tendo em atenção a extensão da rede viária e de infraestruturas a remodelar.

CAPÍTULO VII - CONCLUSÕES / PROPOSTAS

7.1 – INTRODUÇÃO

Esta investigação centrou-se na desconstrução, análise e interpretação da relação simbiótica entre as dinâmicas do Desenvolvimento Urbano e Justiça Espacial em Portugal, na segunda metade do século XX.

Como objecto de investigação a escolha recaiu sobre as mais-valias urbanísticas, sobre a forma como estas são geradas, sobre os mecanismos disponíveis para a sua captura e, sobre o posicionamento do Estado quer no processo da sua geração quer no da sua captura.

Como estratégia de investigação desconstruiu-se, de forma crítica, a relação entre a PS e a PH tentando perceber como é que o tratamento dado à geração e captura das mais-valias contribui, ou não, para integrar estas políticas e reforçar o cumprimento dos seus objectivos.

Como filosofia de investigação, o raciocínio subjacente a esta investigação assentou na premissa - e na expectativa da sua validação inequívoca - de que a concretização da função social do Estado joga-se, fundamentalmente, na forma como este se relaciona com o processo de geração e captura das mais-valias urbanísticas (Cap. III e IV).

Como palco da investigação, foi no município de Alcochete que procurámos identificar os processos, instrumentos e opções políticas que determinaram o padrão de justiça espacial que caracterizou as últimas quatro décadas de desenvolvimento urbano deste território da margem Sul do Tejo.

7.2 – CONCLUSÕES

Quais foram os resultados obtidos com a nossa investigação? Será que esses resultados nos permitem responder às questões fundacionais de Flyvberg: quem ganhou e quem perdeu e através de que relações de poder?; e é este desenvolvimento desejável?.

Há três tipos de conclusões que emergem desta investigação.

O primeiro refere-se ao mecanismo de geração e captura das *mais-valias*.

O segundo refere-se à forma como o Estado controla o *desenvolvimento urbano* e ao tipo de relação que se estabelece entre o Estado e o Mercado.

O terceiro, de *índole metodológica*, refere-se à própria viabilidade da investigação. É ou não possível determinar espacialmente para um determinado território o processo de geração de mais-valias urbanísticas? É ou não possível qualificar o carácter equitativo do desenvolvimento urbano e a sua sustentabilidade?

No que se refere às mais-valias são as seguintes as principais conclusões que a nossa investigação permitiu retirar:

1º - O processo de desenvolvimento urbano é rentável, gerador de mais-valias urbanísticas. Essas mais-valias urbanísticas foram quase integralmente capturadas pelo Mercado.

2º - Há uma diferença abismal entre o volume de mais-valias capturadas pelo Mercado – 258,39 milhões³³⁸ de euros ao longo do período entre 1997 e 2008 – no concelho de Alcochete e as receitas municipais associadas ao urbanismo e às taxas que o Mercado teve que suportar ao longo do mesmo período – 7,9 milhões³³⁹ entre 1997 e 2008, apenas mais um milhão entre 2008 e 2014.

3º - Os investimentos efectuados pela autarquia na sua Política de Habitação no mesmo período foram rigorosamente nulos³⁴⁰.

Estas conclusões permitem estabelecer que uma PS que ignore a geração de mais-valias que ela própria determina, ou que nada estabeleça sobre a estratégia de afectação social dessas mais-valias, impossibilita qualquer articulação funcional frutífera com a PH. De facto, discutir a PS implica forçosamente abordar a questão da PH. Há uma correlação incontornável entre elas, e o factor de correlação chama-se “mais-valias urbanísticas”.

Alcochete é, neste contexto, um exemplo paradigmático do contexto nacional. A PS municipal não dialoga com a PH municipal, na medida em que não disponibiliza os recursos que permitam viabilizar essa Política. Em resultado dessa ausência de recursos a PH subalternizou-se no contexto do urbanismo português dos últimos

³³⁸ Ver secção 6.3.1 –C – Tabela XVII . pag. 269 da Tese.

³³⁹ Ver Capítulo 6.3.4.4 , Imagem 133. P.416 da Tese.

³⁴⁰ Ver Capítulo 6.3.4.4 , Imagem 135. P.418 da Tese.

quarenta anos tendo-se constituído num mero exercício retórico que o Mercado adapta, em cada momento, às suas necessidades específicas (Capítulos V e VI).

Esta ausência de articulação promove um ordenamento do território marcado pela injustiça espacial e pela desigualdade (Capítulo VI). De facto, a não socialização, parcial ou total, das mais-valias, por força das omissões da PS : (i) impossibilita uma política de habitação adaptada às necessidades de cada município e dos seus habitantes; (ii) compromete o carácter democrático e equitativo de que as políticas públicas urbanas se deveriam revestir e (iii) promove, em última análise, dinâmicas de injustiça espacial.

A análise das transformações urbanas de Alcochete (Capítulo VI) ilustra claramente que discutir a PS apenas do ponto de vista da eficácia e da eficiência económica nada nos diz sobre o estado do ordenamento do território e sobre o carácter mais ou menos justo dessa política pública. De facto, na sua leitura imediata, a PS é a política pública que determina as leis que regulam o uso dos solos, mas não só. Ela é também um instrumento de criação de recursos financeiros gerados pela sua classificação do solo e afectação do mesmo aos diferentes usos.

Como contextualizámos no Capítulo V, em Portugal ao longo das últimas cinco décadas [1965- 2015], em particular no período entre a adesão à União Europeia em 1985 e a crise do sub-prime de 2007/2008, o desenvolvimento urbano assentou num modelo de expansão das áreas urbanas.

Assistiu-se a uma produção de solo urbano, em forte dessincronia com a evolução demográfica. O aumento desproporcional das áreas de expansão urbana teve na sua origem um conjunto de decisões políticas e administrativas tomadas a nível nacional e depois concretizadas ao nível municipal. (Capítulo V). Nas Áreas Metropolitanas de Lisboa (AML) e do Porto (AMP) esse modelo atingiu a sua máxima expressão, sendo Alcochete (AML) um caso emblemático do impacto negativo desta dinâmica expansionista.

A evolução histórica de Alcochete ilustra em pormenor como o desenvolvimento urbano deste território marginalizou qualquer dos objectivos de equidade territorial. O discurso político predominante argumenta como inconciliáveis os objectivos de eficiência e eficácia económicos com os objectivos de equidade territorial, sacrificando esta última em nome da rapidez de acesso do investimento ao território.

A cedência do Estado perante os interesses do Mercado não se concretiza apenas nos mecanismos de geração e captura das mais-valias. Em Portugal a Administração controla o desenvolvimento urbano sem se envolver na posse pública do solo (Capítulo V), recorrendo para isso a instrumentos de carácter regulamentar e/ou normativo. A Administração Local, o órgão do Estado mais próximo do território e dos cidadãos, regula a intervenção dos privados mobilizando os IGT de que dispõe. Ora as omissões de PS e de PH moldam esses IGT e, consequentemente, determinam o resultado dessa intervenção reguladora.

Reflectimos sobre o reconhecimento aos particulares do direito de urbanizar. O impacto territorial da atribuição desse direito é visível por todo o país plasmando uma perversa identificação, quase intermutável, entre o direito de propriedade e o direito de urbanizar. Em Alcochete ilustrámos detalhadamente, as consequências e a expressão territorial deste direito de urbanizar, reconhecido aos particulares desde 1965. As principais conclusões são as seguintes:

- 1º - Em primeiro lugar a descontinuidade nas intervenções urbanísticas;
- 2º - Em segundo lugar a incapacidade de actuação municipal no caso da falência dos promotores;
- 3º - Em terceiro lugar um processo de desenvolvimento urbano que permitiu um enorme aumento da população, que gerou um volume considerável de mais-valias urbanísticas, conduziu à crescente pauperização das finanças municipais, condicionando a capacidade autárquica para concretizar a sua função social.

Analisemos em primeiro lugar a descontinuidade das intervenções urbanísticas. A análise apresentada, consubstanciada nos capítulos V e VI, conclui que o desenvolvimento urbano em Alcochete avançou “quando, onde e como” o Mercado e os seus agentes determinaram. Só essa realidade pode justificar o carácter espacialmente errático e segregado das diversas intervenções urbanísticas (ver por ex. Anexo I). Este facto traduz uma relação de poder e a sua concretização no território: o promotor tem sempre a iniciativa e é ele quem determina o “quando” e o “como” no que se refere ao processo de urbanização. A autarquia, necessitada de verbas para a gestão da sua tesouraria, abdica da sua capacidade crítica e aprova. A programação do desenvolvimento urbano cede o passo à livre iniciativa dos promotores.

Para poder “beneficiar” da livre iniciativa de cada promotor, para que nenhum investimento se perca, as autarquias projectam áreas de expansão tão excessivas quanto possível. A garantia de um urbanismo sustentável, de um desenvolvimento urbano equilibrado, de um progressivo melhoramento das redes de infraestruturas, de um crescimento compacto e inclusivo, fica marginalizada num segundo plano, subjugados às necessidades de curto prazo.

Podemos argumentar que a aprovação dos IGT é uma prerrogativa da Administração, e que a esta cabe a última palavra formal, mas há duas realidades, observadas em Alcochete, que se cruzam e que confirmam a liderança do Mercado: em primeiro lugar o facto de a Administração delegar nos privados a elaboração dos IGT e de, em muitos casos, esses planos de pormenor dizerem respeito apenas a um único prédio urbano, traduzindo territorialmente um interesse particular; em segundo lugar o facto de o poder local, ávido do investimento privado, tender a mostrar uma grande identificação e flexibilidade perante os interesses momentâneos do Mercado. Foi assim quando, no concelho de Alcochete, todos os licenciamentos de novos projectos urbanísticos, durante quase uma década, recorreram aos Condomínios Privados/Conjuntos Habitacionais (Capítulo VI).

A fragmentação da malha urbana, à revelia de qualquer lógica urbanística, é um dos resultados práticos, impressos no território, dessa liderança pelo Mercado do processo de desenvolvimento urbano.

Em segundo lugar, ao analisarmos a incapacidade de actuação municipal no caso da falência dos promotores, não cumprindo a função reguladora que a lei lhe atribuiu, estamos sobretudo a falar da incapacidade de mobilizar as cauções bancárias que garantiam a execução das obras de urbanização dos diferentes projectos imobiliários. Uma intervenção do Estado regulador, estabelecida na lei, que permitiria financiar a actuação do Estado produtor para possibilitar suprir as insuficiências do Mercado. Intervenção impedida pelo fracasso do Estado regulador, como verificámos em Alcochete.

O município não só perde o investimento e os benefícios a ele associados – o reforço das redes municipais de infraestruturas ou o financiamento de um qualquer equipamento público - como ainda fica com o ónus de ter que mobilizar recursos próprios para financiar custos do interesse geral que eram responsabilidade dos

promotores. Os bancos opõem-se às perdas representadas pelos projectos falhados e não permitem a execução das garantias.

No caso do concelho de Alcochete, como demos conta na análise freguesia a freguesia, projecto a projecto (Capítulo VI), existiam à data em que concluímos o trabalho de investigação, mais de cinco milhões de euros de cauções que a Autarquia não conseguia mobilizar. Cauções devidas *por mobilizar* há mais de cinco anos. Em todos estes casos verificou-se a inexistência de recepção definitiva das obras de urbanização, sinal de que os projectos não foram concluídos, e situações de abandono total do projecto por parte das entidades promotoras.

Esta realidade é agravada, no caso dos municípios, pelo facto de a mesma instituição bancária actuar como financiadora dos promotores privados e como financiadora da actividade dos municípios. A gestão de interesses potencialmente conflituantes é simplesmente afastada do centro de decisão público, democraticamente eleito, e eticamente comprometido com uma gestão transparente da *res pública*.

No final deste longo processo de desenvolvimento urbano, marcado por uma urbanização ao mesmo tempo intensiva e extensiva, verificámos ter Alcochete visto as suas finanças municipais afectadas por sucessivos exercícios com resultados de exploração negativos. A crescente pauperização das finanças municipais determinou a incapacidade autárquica para concretizar a sua função social. Essa é a mais cruel expressão do ascendente conquistado pelo Mercado sobre o Estado, quando abordamos a relação por eles estabelecida em torno do processo de desenvolvimento urbano.

Podemos por isso concluir que é impossível discutir a passagem dos princípios de justiça espacial para a concretização de políticas públicas justas sem discutir não só a relação entre o Estado e o Mercado, mas também a relação entre o Estado regulador e o Estado produtor (Capítulo III). Esta investigação ilustra empiricamente como o Estado regulador hipoteca a intervenção do Estado produtor. É a falência do Estado regulador que anula o Estado produtor.

O Mercado tira partido do carácter necessariamente dual da intervenção pública, e do facto de em Portugal não estar assumido em nenhuma das alíneas das várias políticas públicas essa duplicidade de intervenções. Há uma omissão do Estado,

acerca da sua natureza específica e da natureza plural da sua intervenção, que coloca o processo de desenvolvimento urbano nas mãos do Mercado.

O estado regulador é a realidade predominante, quase de forma exclusiva, em Portugal. Foi sobre a natureza da sua intervenção que conduzimos a nossa investigação. Caracteriza-se, como mostrámos detalhadamente ao longo da investigação (Capítulos V e VI), pelo controlo do desenvolvimento urbano sem envolver a posse pública do solo, sem participar na captura das mais-valias, sem impor ao desenvolvimento urbano objectivos de qualquer natureza relativos à política pública de habitação, ou às diferentes políticas sociais. É um Estado que cede aos privados – desde 1965 – o direito de urbanizar e o direito de determinar quando e onde se inicia o processo de urbanização. É um Estado que dimensiona generosas áreas de expansão para permitir a um número mais alargado de proprietários uma efectiva participação no processo de captura das mais-valias e conferir, dessa forma, uma maior amplitude espacial às intervenções urbanísticas dos privados no território.

O Estado produtor é, no contexto Português, uma vaga reminiscência do período fordista. Os seus vestígios remontam às últimas experiências de intervenção directa do Estado na produção de habitação social, que datam do início da década de noventa do século passado. O Estado regulador procedeu à liquidação dos últimos vestígios do Estado produtor, alienando o stock público de habitação social, como mostrámos a propósito de Alcochete.

A ausência de recursos aparece como justificação para o divórcio que hipoteca a função social do Estado. Que divórcio é esse? A separação/antagonismo entre o Estado produtor e o Estado regulador, pois deveria ser o Estado regulador a capturar os recursos que permitiriam a intervenção do Estado produtor. O interesse público que deveria ser o interesse justificador do desenvolvimento urbano – caso o Estado obtivesse nesse processo os recursos para concretizar a sua acção social - cede o passo aos interesses privados com maior influência política. Nesse sentido podemos concluir o seguinte:

1º - O Estado impede um verdadeiro sistema capitalista de mercado, já que distorce a concorrência entre os privados. A acção corruptora presente no processo de desenvolvimento urbano concretiza-se através da intervenção/omissão do Estado

2º - O Estado através da generosa distribuição das mais-valias urbanísticas conduz os investidores para o investimento no imobiliário, prejudicando o desenvolvimento económico equilibrado do país. O crescente endividamento dos privados e a degradação do sistema financeiro, afogado em crédito mal parado e em más práticas de financiamento especulativo, conduziu Portugal, no final de um período de grande actividade económica centrada na expansão do imobiliário, para a recessão, para a intervenção externa e para a austeridade.

A análise da situação em Portugal como membro da União Europeia, e o confronto da nossa experiência com a de outros países (Capítulos IV e V), legitima uma outra conclusão: um país com um modelo de desenvolvimento urbano que tenha o controlo total sobre a produção do solo urbano – o que não significa a posse do solo - não experimenta uma crise do sistema financeiro, não sofre uma crise da dívida soberana, nem há um endividamento familiar extremo, da ordem de grandeza do PIB.

Depois da crise de 2008 instalou-se alguma expectativa quanto a uma intervenção pública no sentido de reformar a actuação do Estado regulador. Isso não aconteceu. A opção política foi no sentido de diminuir ainda mais essa função reguladora, assumindo o Mercado a liderança integral do processo de desenvolvimento urbano. Este quadro criou o contexto ideal para se considerar todo o investimento como bom, sem qualquer reserva, quando a análise do que se passou no país, e a expressão territorial das suas consequências, particularmente nas Áreas Metropolitanas, nos mostram que muito desse investimento foi puramente especulativo, desprovido de qualquer racionalidade ou eficácia económica, que, por essa razão, deveria ter sido recusado ou classificado como mau investimento. A palavra-chave para classificar o comportamento dos actores envolvidos na gestão do território é muito simples: Manutenção.

Manutenção dos mesmos comportamentos errados, disponibilidade para cometer os mesmos erros, grande expectativa, diríamos mesmo, enorme desejo de que seja possível reviver o passado. Este sentimento está plasmado na reflexão feita a propósito da revisão do PDM de Alcochete, como tivemos oportunidade de salientar.

Esta indisponibilidade para a mudança alimenta-se de uma cultura de resistência à crítica e a uma avaliação sucessiva dos méritos do desenvolvimento. A

monitorização da distância que separa, em cada momento, o desenvolvimento desejado do desenvolvimento real, não se instalou como uma prática da gestão urbanística e da gestão municipal, tão pouco de avaliação das políticas públicas. Antes pelo contrário, foi repudiada, por detrás de um discurso fortemente despolitizado. Um discurso de matriz tecnocrática. A própria ideia do modelo de desenvolvimento e do seu significado foi descurada e substituída por consultadorias externas, que, em cada momento, ou sempre que seja necessário, fazem o favor de pensar “por nós” o nosso futuro.

Alcochete plasma a discussão fundamental desenvolvida no Capítulo 2, sobre o desenvolvimento urbano enquanto principal actividade desta fase do sistema capitalista sob duas perspectivas: em primeiro lugar, tal como Lefebvre previra, ele mobiliza a maioria dos recursos financeiros disponíveis atraídos por uma fácil e rápida geração de mais-valias; em segundo lugar a produção de espaço, como Lefebvre teorizou, fundamentalmente solo urbanizável, é essencial para a sobrevivência do próprio capitalismo. Neste sentido, no contexto da relação entre Estado e Mercado, a intervenção pública entende-se politicamente como geradora de externalidades negativas e opta-se por valorizar a acção do Mercado, como o verdadeiro promotor de desenvolvimento. Omite-se o papel decisivo que o Estado desempenha no processo de produção de espaço e na geração das mais-valias.

Esta é a essência da ascensão e consolidação do neoliberalismo como sistema político-económico dominante, quer na União Europeia, quer globalmente. Este fenómeno, a par do fim do período keynesiano, determinou uma alteração profunda na relação entre os Estados e o Mercado (Capítulo III). Uma análise comparativa (Capítulo IV) evidencia contudo, que nem todos os países da União Europeia seguiram o mesmo caminho que Portugal, que, tal como demonstrámos (Capítulo V), se situa no grupo dos países mais liberais da União.

Essas decisões, e esse enquadramento político, concorreram para criar condições de atracção de capitais permitindo que estes fossem rapidamente investidos no financiamento de projectos imobiliários. Qual foi o *leit-motiv* para essa opção de investimento? Por um lado, o crédito para aquisição de casa própria, barato e facilmente acessível para as famílias, o que permitia alimentar a ficção de uma procura crescente. Por outro lado, a possibilidade de capturar as mais-valias urbanísticas, geradas pelas decisões políticas e administrativas atrás referidas. Com a vantagem suplementar de numa fase inicial do projecto de investimento, os

promotores imobiliários apenas com urbanizações de papel, sem qualquer concretização no território, conseguem justificar a obtenção de avultados financiamentos bancários.

Em suma a pressão crescente sobre o território para a expansão do uso urbano foi alimentada pela expectativa de o Mercado capturar as mais-valias. Como verificámos esse processo exauriu os recursos financeiros disponíveis, necessários para financiar a economia em geral e para qualificar o desenvolvimento urbano em particular.

A dimensão equitativa do desenvolvimento urbano, promotora de uma maior justiça social, foi sacrificada nesse processo. Paradoxalmente, um processo de desenvolvimento urbano rentável, gerador de mais-valias urbanísticas e de lucros nas diversas fases do processo de urbanização/edificação, capaz por isso mesmo de atrair avultados investimentos, revelou-se um processo fomentador de mais e maiores desigualdades.

7.3 - REPLICAÇÃO

Uma das questões relevantes para um projecto de investigação é o da sua replicação. Será possível com base na metodologia adoptada nesta investigação em Alcochete estudar o processo de geração e captura das mais-valias e proceder ao seu mapeamento e quantificação na generalidade do território?

Será possível analisado o processo de desenvolvimento urbano ao longo de um determinado período com base na mesma grelha de análise que utilizámos em Alcochete retirar conclusões sobre as patologias que caracterizam esse desenvolvimento?

Do ponto de vista da replicação do mesmo tipo de investigação em qualquer município, ou grupo de municípios, não restam dúvidas sobre a sua viabilidade científica. Alcochete, como mostrámos quando da discussão da validade do caso de estudo, utilizou ao longo do período analisado todo o tipo de tipologias urbanísticas existentes. Qualquer município terá ao longo do seu processo de desenvolvimento urbano recorrido a estas tipologias ainda que com diferentes intensidades e, nalguns casos, não recorrendo a alguma delas. Pelo contrário não existirá nenhum município que possa ter utilizado outro tipo de tipologia que não tenha sido utilizado em Alcochete.

A replicação desta investigação do ponto de vista conceptual é muito imediata fornecendo uma metodologia que permite uma rigorosa espacialização do processo de geração das mais-valias e uma igualmente rigorosa quantificação das mais-valias geradas e da sua captura.

Há, no entanto, uma poderosa limitação a essa replicação que importa aqui referir: a dificuldade do acesso à informação. No caso de Alcochete a autarquia contribuiu para a eficácia da investigação de duas formas: em primeiro lugar através de uma prática de disponibilização ao público em geral de toda a informação urbanística relevante. Através do sítio da autarquia na Internet é possível obter toda a informação que se encontra na biblioteca da DGOTDU, com acesso em formato digital o que facilita bastante o trabalho.

Esta disponibilidade da informação urbanística é uma prática da autarquia que se estende à informação sobre a gestão municipal. Estão disponíveis os Planos e Orçamentos e as Contas de Gerência para um período temporal bastante alargado; em segundo lugar toda a informação solicitada, por não se encontrar disponível *online*, foi imediatamente disponibilizada, quer através do Chefe de Divisão do Urbanismo, Arquitecto António Viegas, quer do responsável do Sistema de Informação Geográfica, o Geógrafo Carlos Aniceto. Foi possível obter toda a informação necessária para proceder ao mapeamento das diferentes iniciativas urbanísticas e da consequente geração de mais-valias.

O problema do acesso à informação é decisivo para uma investigação desta natureza. Em Alcochete esse acesso foi possível. Noutros municípios não existe a quantidade/qualidade de informação disponível, quer na biblioteca da DGOTDU, quer no *sítio* da autarquia. Não existe, além disso, disponibilidade para facultar a informação. Estamos perante um processo moroso e de resultado muito incerto. Deste ponto de vista temos que concluir que a replicação desta investigação pode depender do acesso à informação relevante equivalente sobre outros territórios.

Por isso a questão que importa aqui enfatizar é a seguinte: se estamos a falar de informação pública que informa a geração de mais-valias, um potencial recurso de investimento público, temos que colocar em cima da mesa do debate democrático a magna questão da transparência no acesso a essa informação. Apenas numa lógica de gestão danosa do exercício de funções públicas se pode aceitar que seja o próprio Estado a impedir essa transparência.

O desenvolvimento urbano, a forma como ele foi conduzido ao longo de décadas, assumiu um enorme protagonismo condicionando e determinando a evolução do país. A necessidade de salvar o sistema financeiro impôs aos cidadãos uma severa diminuição do nível de vida, agravado pela degradação da acessibilidade aos serviços públicos essenciais. Não faz sentido que a informação que nos permite a todos perceber – com destaque para a Academia - a forma como as coisas se passaram, perceber como chegámos à situação em que nos encontramos, perceber quem ganhou e quem perdeu ao longo deste processo e, que, por fim, nos pode ajudar a definir o que fazer para não repetirmos os mesmos erros, não esteja disponível e acessível a todos.

Não parece aceitável este nível de falta de transparência que caracteriza a Administração Pública. O acesso à informação tem que ser livre e ela tem que estar disponibilizada nos locais próprios para que o público a ela aceda de uma forma fácil e útil.

7.4 - PROPOSTAS

A parte final desta investigação tem um carácter prepositivo. Tendo obtido um importante conjunto de resultados e percebido os mecanismos que os tornaram possível podemos a partir deles estabelecer um conjunto de propostas³⁴¹ que permitam conduzir a resultados diferentes.

Propomos mudanças concretas articuladas com o quadro legislativo existente, propondo alterações que o qualificam. Propomos uma articulação com os princípios gerais de desenvolvimento equitativo e com as novas visões estratégicas que o País tem estado a aprovar, nomeadamente com o Plano Nacional para a Coesão Territorial e a Nova Geração de Políticas Públicas de Habitação. Estas propostas que se relacionam sobretudo com a questão da socialização das mais-valias beneficiam do novo quadro legal vigente. A captura das mais-valias foi pela primeira vez considerada na nova LBPPSOTU, Lei nº 31/2014, de 30 de Maio de 2014. Propomos colocar o acento tónico numa justa socialização da mais-valia gerada pelo desenvolvimento urbano. Justa significa que ela é justa para a totalidade do território, independentemente do local onde elas são geradas. Justa significa que o desenvolvimento induzido pelo desenvolvimento urbano não discrimina parcelas do território. De referir ainda que a nível local propomos dois níveis de intervenção. Um

³⁴¹ No Anexo VII a esta Tese encontra-se uma abordagem bastante detalhada deste conjunto de propostas

que visa eliminar os aspectos críticos da gestão urbanística globalmente considerada e outra que visa, em particular, intervir nas áreas de expansão urbana, partes do território em que as patologias adquirem características específicas.

7.3.1 - POLITICA DE SOLOS.

Enfatizámos o comportamento do Estado no processo de desenvolvimento urbano, gerando mais-valias e demitindo-se de participar na sua captura. Destacamos, pela sua importância em termos negativos, os seguintes aspectos: I – ausência de captura pública de qualquer percentagem da mais-valia gerada; II – ausência de articulação entre a aprovação e o registo dos IGT e a assumpção das adequadas garantias financeiras pelos promotores; III - atribuição – desde 1965 - aos particulares do direito de urbanizar.

7.3.1.1 – MAIS-VALIAS

Em primeiro lugar tratamos das mais-valias. A lei consagra a afectação social das mais-valias mas não define regras para a sua parametrização e não estabelece a percentagem da mais-valia a socializar. Talvez por isso nada diga sobre a forma e o tempo de efectuar o seu pagamento. Propomos, para romper com este paradigma, a socialização da mais-valia gerada. Esta socialização é feita com base num diferencial do valor entre o solo rústico e o solo urbano oficialmente estabelecido e válido a nível nacional. Propomos o valor de 300 euros/m²³⁴² que foi o valor utilizado na investigação. Este valor é corrigido pelo índice de utilização do solo definido no PDM. O art. 66º³⁴³ da Lei passa a ter uma redacção que inclui a fixação desse diferencial.

Propomos introduzir um artigo na Lei que defina o que se entende por “afectação social da mais-valia”. Propomos um art. 66º-A³⁴⁴ que clarifica qual a afectação social que é dada às receitas das mais-valias urbanísticas. Há um princípio que subjaz a esta clarificação: No quadro da socialização das mais-valias sem determinar previamente a sua afectação social, o desenvolvimento desigual acentuar-se-á, com as regiões litorais e as áreas metropolitanas a beneficiarem dessa mudança e o interior a não o poder fazer. Esta proposta é muito importante para permitir concretizar os objectivos da equidade territorial e de promoção de um desenvolvimento inclusivo, não apenas do ponto de vista urbano mas também na

³⁴² Ver Cap. 5.7.2. Pag.182 e seguintes.

³⁴³ Ver uma redacção proposta para o artº 66º no Anexo VII da Tese.

³⁴⁴ Ver a redacção proposta deste artigo 66º-A no Anexo VII da Tese.

articulação entre o meio urbano e os meios rurais, ou de forma mais geral na articulação entre o litoral e o interior, como se defende, aliás, no Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT)³⁴⁵. Na nossa proposta vinte por cento da mais-valia gerada no país num determinado período será afectada à solidariedade regional. Trata-se de reconhecer que o país é desigual, que existem importantes assimetrias entre litoral e interior e que nos ciclos de desenvolvimento vividos, com ênfase no último impulsionado pelo investimento no imobiliário, essa desigualdade se acentuou. Trata-se de, atenta a realidade, conferir ao Estado na sua condição de regulador meios para a concretização das suas políticas públicas.

Discutida a magna questão da afectação social das mais-valias uma outra questão muito importante é saber como se pode efectuar o pagamento – ou a cobrança, conforme a perspectiva - e quando deve ele ser concretizado. O pagamento deve ser concretizado na mesma altura em que a mais-valia é gerada. Importa por isso o que dissemos atrás, no corpo da Tese, sobre esta matéria. No ciclo do imobiliário existem três fases distintas: o planeamento do uso do solo, a urbanização, o licenciamento e edificação. As mais-valias como se sabe geram-se na primeira fase, a do planeamento. Acontece que essa geração ocorre – no quadro actual – no momento em que é aprovado o Plano Director Municipal. Essa aprovação não pode determinar que todo o território vai passar para a fase de urbanização. O processo de urbanização apenas se inicia depois de a autarquia elaborar o planeamento de pormenor para a parte do território que entendeu, no âmbito da sua programação, dever ser aquele cujo processo de urbanização/edificação avançará de imediato.

Após a aprovação do planeamento de pormenor a mais-valia é devida e deve ser paga por cada um dos beneficiados com o desenvolvimento, de forma perequativa. Propomos um novo artigo no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação que trate desta questão. O pagamento deve ser em feito em dinheiro e em terrenos, não podendo o valor destes ultrapassar os 30 por cento da mais-valia a pagar. Isto resulta do facto de existirem transferências obrigatórias para a solidariedade regional que não podem ser feitas em terrenos e outra parte das verbas que não serão geridas pelas autarquias. Como resultado da socialização das mais-valias é imperativo que, por razões de justiça social e de simplificação administrativa, se acabe com a cobrança pelos municípios de taxas que oneram os proprietários e

³⁴⁵ O Programa Nacional para a Coesão Territorial foi aprovado pela resolução do Conselho de Ministros nº 72/2016, publicada no Diário da República n.º 226/2016, Série I de 24.11.2016.
<http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/pnct/pnct.aspx>

promotores de novas urbanizações e de novos espaços edificados. Entendemos que deve ser contemplado no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – Decreto-lei 136-2014 de 9 de Setembro - a eliminação do Capítulo V - Taxas inerentes às operações urbanísticas, com a eliminação dos artºs 116º e 117º na sua actual formulação. Deve ser criado um novo Capítulo V ³⁴⁶, cuja designação será “Pagamento da Mais-Valia Urbanística”.

7.3.1.2 – DIREITO DE URBANIZAR

O direito de urbanizar deve voltar a ser um direito exclusivamente público. Isso nada tem a ver com a posse pública do solo, como amplamente referimos ao longo da Tese. A experiência das últimas décadas mostrou-nos que o poder atribuído aos particulares, em 1965, determinou um conjunto de patologias no território. A fragmentação da malha urbana e a dispersão no território de iniciativas desprovidas de qualquer racionalidade, com os municípios a ficarem onerados com a sua manutenção, pode desta forma ser eficazmente combatida e um desenvolvimento urbano sustentável pode ser implementado. Mais do que a posse pública do terreno é esta a condição *sine qua nom* para uma devolução à Administração do poder perdido. Esta proposta determina alterações na LBPPSOTU em particular no seu art.º 13º³⁴⁷ relativo aos direitos dos proprietários. Passará a estar consagrado que o direito de urbanizar é um direito eminentemente público.

A alteração proposta determina a adopção de um conjunto de medidas complementares: I – Eliminação da Caução destinada a garantir a boa e regular execução das obras de urbanização. Sendo os municípios a executar as obras de urbanização, no âmbito da redefinição do direito de urbanizar, não faz sentido a necessidade de apresentar garantia bancária por parte dos promotores; II – As obras de urbanização são integralmente pagas pelos proprietários proporcionalmente aos benefícios que lhe foram atribuídos pelo plano. Estão excluídos destes pagamentos os custos com os Projectos, a Fiscalização e os custos administrativos associados.

Propomos que o art. 54º do RJUE³⁴⁸ passe a ter uma nova redacção que estabeleça os procedimentos desde que é iniciado o processo de urbanização até que os proprietários são chamados a financiar a construção das infraestruturas. Estas medidas eliminam parte dos problemas associadas ao processo de desenvolvimento

³⁴⁶ Ver o Anexo VII da Tese.

³⁴⁷ Ver o Anexo VII da Tese.

³⁴⁸ Idem

urbano que hoje afectam a generalidade das autarquias e que observámos com grande detalhe em Alcochete.

7.3.2 - POLITICA DE HABITAÇÃO

A proposta de afectação social das mais-valias volta a disponibilizar os recursos necessários para concretizar uma verdadeira política de habitação³⁴⁹. Uma política de habitação que seja promotora da equidade territorial e que ponha fim à segregação espacial das populações. Uma política que permita concretizar finalmente o objectivo constitucional do direito à habitação. Tendo em conta a nossa proposta para a afectação social das mais-valias, neste caso a parte mobilizada para a política de habitação, e recorrendo aos resultados obtidos ao longo da investigação efectuada em Alcochete, o gráfico seguinte mostra-nos como seria concretizada a afectação da componente das mais-valias destinadas à habitação. O município de Alcochete teria podido utilizar ao longo dos últimos quinze anos um valor médio anual de 3,76 milhões de euros para financiar a sua politica de habitação. No mesmo período, o Estado teria tido em média, só através do concelho de Alcochete, 2,50 milhões de euros por ano para reforçar a sua politica nacional de habitação

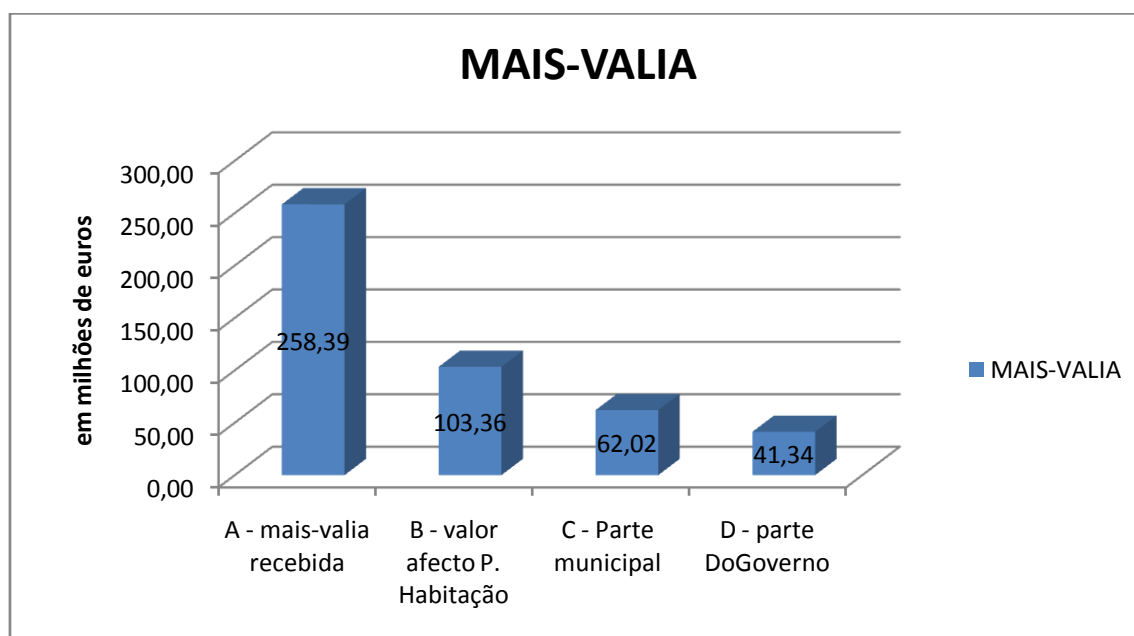


IMAGEM 146– Proposta de distribuição das Mais-Valias para Habitação
Neste contexto o problema do financiamento da actividade autárquica deixa de se colocar. Estamos a falar de uma outra realidade, construída a partir dos mesmos dados. Uma realidade em que, obrigatoriamente, os valores da equidade e da

³⁴⁹ Idem

inclusão passam a dispor de todas as condições para serem muito mais respeitados. O gráfico seguinte mostra como a afectação das verba das mais-valia geradas ao longo deste período poderiam ter financiado a actividade autárquica e promovido uma gestão do território equitativa e justa.

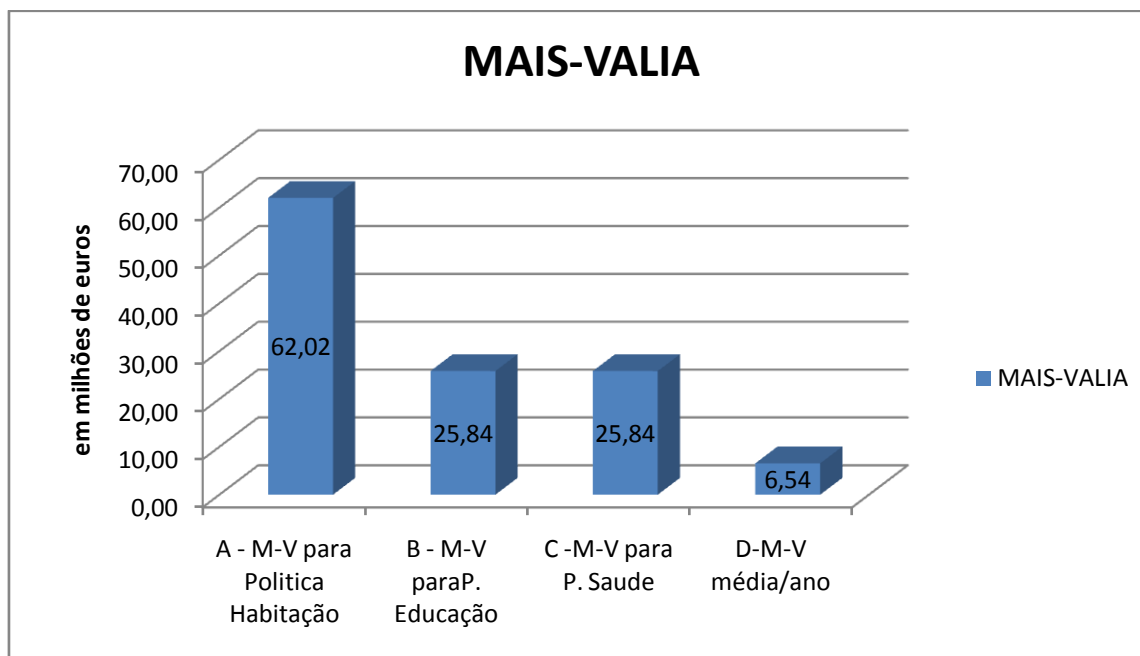


IMAGEM 147 – Proposta de Afectação das Mais-Valias capturadas entre 1997 e 2015

CAPÍTULO VIII- BIBLIOGRAFIA

ALTERMAN, Rachelle (2012). Land-Use Regulations and Property Values. The “Windfalls Capture” Idea Revisited. In “The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning”. Edited by Nancy Brooks, Kieran Donaghy and Gerrit-Jan Knaap

AMARAL, Pedro Bingre (2011). Análise das Relações da Política de Solos com o Sistema Económico. Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo. DGOTDU.

ANDERSON, John E. (2012). Collecting Land Value Through Public Land Leasing. In Value Capture and Land Policies. Edited by Ingram, Gregory. K. and Hong Yu-Hung . Lincoln Institute of Land Policy.

ARNSTEIN, Sherry A. (1969). A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Planning Association. Vol. 35, nº 4. P. 216-224.

AUBY, Jean-Bernard. (1998). Le droit de l’urbanisme en Grande-Bretagne. Annuaire français du droit de l’urbanisme et de l’habitat.

AUGUSTO, Nuno Miguel (2000). Habitação Social –da intervenção à ampliação da exclusão. Comunicação ao IV Congresso Português de Sociologia. Coimbra. 17-20 Abril de 2000.

ASCHER, François (2010). Os Novos Princípios do Urbanismo seguido de Novos Compromissos Urbanos. Um Léxico. Lisboa: Livros Horizonte.

ATTOH, Kaffui A. (2011). What Kind of right is the right to the city. <http://phg.sagepub.com/content/35/5/669.refs.html>.

BALCHIN, P. (1996). The Housing Policy in Europe. London: Ed. Routledge.

BAPTISTA, A. J. Mendes Baptista (2003). Os PDM a contas com a Economia. Comunicação às Conferências sobre “Ordenamento do Território e Revisão dos PDM”. Figueira da Foz.

BAPTISTA, L.V. (1999). *Cidade e Habitação Social*. Lisboa. CELTA.

BLANCHON, David (2009). Comprendre et Construire La Justice Environnementale . In Annales de Géographie, 2009/1 nº 665/666. p. 35-60.

BERTRAND, Jean-René, & Chevalier, Jacques (1998). *Logement et Habitat dans les Villes Européennes*. Paris : L’Harmattan.

BLOMLEY, N (2004). Unsettling the Land: Urban Land and the Politics of Property. New York: Routledge.

BOOTH, Philip (2012). The Unearned Increment : Property and the Capture of Betterment Value in Britain and France. In Value Capture and Land Policies. Edited by Ingram, Gregory. K. and Hong Yu-Hung . Lincoln Institute of Land Policy.

BOOTH, Philip (2009). Le Droit de l’urbanisme en Grande-Bretagne.

BOOTH, Philip (2003). *Planning by Consent : The Origins and Nature of British Development Control*. London: Routledge.

www.gridauh.fr/fileadmin/.../urbanisme.../47626c2ed021e.pdf

BOOTH, Phillip (1996). *Controlling Development –Certainty and Discretion in Europe, the USA and Hong Kong*. UCL press.

BORJA, Jordi ; MUXI, Zaida (2003). *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa.

BOURDIN, Alain (2011). *O urbanismo depois da crise*. Lisboa. Livros Horizonte.

BRAWLEY, Lisa (2009). *The practice of spatial justice in crisis*. *Spatial justice*, nº 01. September 2009. <http://www.jssj.org>

BRET, Bernard (2009). *Interpréter les Inégalités Socio-Spatiales à la Lumière de la Theory de la Justice de John Rawls*. In *Annales de Géographie*, 2009/1 nº 665/666. p.16-34.

BROWN, Wendy (2006). *American Nightmare: Neoliberalism, Neoconservatism, and De-Democratization*. SAGE journals. *Political Theory*. Vol. 34. Nº 6.

BROMLEY, D.W. (1991). *Environment and Economy : Property Rights and Public Policy*. Cambridge MA : Blackwell.

BUFFET, François-Noël et al (2004). *Les Mécanismes Fonciers de la Ségrégation*. Paris : ADEF.

BUFFET, François-Noël (2004). *Politique foncière et logement social : une approche globale*. In BUFFET, François-Noël et al (2004). *Les Mécanismes Fonciers de la Ségrégation*. Paris : ADEF.

BUSQUET, Grégory (2012). *Political Space in the Work of Henri Lefebvre: Ideology and Utopia*. *Spatial justice*, nº 5 déc. 2012-déc. 2013. <http://www.jssj.org>

BUSQUETS, Joan (2004). *La construcción urbanística de una ciudad compacta*. Barcelona. Ediciones del Serbal.

CABRAL, João (2011). *As transformações da Regulação. Contexto e Mudança. As questões e um quadro de avaliação*. In PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro e CABRAL, João (2011). *Políticas Urbanas II – Transformações, Regulação e Projectos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

CABRAL, João (2004). *Inovação nas Políticas Urbanas – Modelos de Regulação e Sistemas de Governança*. In *Geolnova, Revista do Departamento de Geografia e Planeamento Regional da Universidade Nova de Lisboa*.

CALAVITA, Nico and MALLACH, Alan (2010). *Inclusionary Housing in International Perspective. Affordable housing, social inclusion and Land Value Recapturing*. Lincoln Institute of Land Policy.

CARDOSO, Isabel Morais (2011). *Análise Comparativa das leis de Solos de Países Europeus. Estudo de enquadramento para a preparação da nova lei de solos*. Lisboa: DGOTDU.

CHALINE, Claude (2006/1997). *Les Politiques de la Ville*. Paris : Presse Universitaire de France.

CHOMSKY, Noam (2013). Mudar o Mundo. Lisboa: Bertrand.

COELHO, António Baptista ; COELHO, Pedro (2009). Habitação de Interesse Social em Portugal. 1988-2015. Livros Horizonte. Lisboa.

CORREIA, Fernando Alves.(2001). Manual de Direito do Urbanismo. Volume I. Coimbra: Almedina.

CORREIA, Fernando Alves. (1990). O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade. Coimbra: Almedina.

CORREIA, Paulo V.D. (2003). Vantagens e Inconvenientes da Codificação Global da Legislação do Urbanismo. In 2º Colóquio Internacional: um Código de Urbanismo para Portugal. Coimbra: CEDOUA , APDU.

CORREIA, Paulo V.D. & Pardal, Sidónio. (2000). A questão da política de solos. In PARDAL, Sidónio , Correia, Paulo & Lobo, M. Costa. Normas urbanísticas – Volume IV- Planeamento Integrado do Território-Elementos da Teoria Crítica . Lisboa :DGOT-U.T.L.

CORREIA, Paulo V.D. (1993). Políticas de Solos No Planeamento Municipal. Fundação Calouste Gulbenkian.Lisboa.

COSTA, António Pereira (1999). Propriedade Horizontal e Loteamento: Compatibilidade. Lisboa. Livros Horizonte.

COUTINHO, Clara Pereira (2001). Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas. Coimbra: CEDOUA. [AC. EM 27.07.2015. <http://hdl.handle.net/10316.2/5707>]

DEMOUVEAUX, Jean-Pierre (2004). Le droit de l'urbanisme au service de la ségrégation urbaine. In BUFFET, François-Noël et al (2004). *Les Mécanismes Fonciers de la Ségrégation*. Paris : ADEF.

DESCHAMPS, Emmanuelle(2004). Mise en perspective des dispositifs juridiques contre la ségrégation urbaine. In BUFFET, François-Noël et al. (2004). *Les Mécanismes Fonciers de la Ségrégation*. Paris : ADEF.

DERYCKE, Pierre-Henry ; HURIOT, J-M ; RENARD,Vincent (1994) La valeur de l'espace : rente et prix fonciers. In AURAY,J-P ;BAILLY, Antoine ; DERYCKE,P-H, HURIOT, Jean-M. *Encyclopédie d'Economie Spatiale*. Paris : Economica

DeWOLFF, Herman (2007). The new Dutch Land development Act as a tool for value capturing.Comunicação apresentada na International Conference "Sustainable Areas". Rotterdam.

[Ac.24.09.2012] http://www.enhr2007rotterdam.nl/documents/W09_paper_Wolff.pdf

DOMINGOS, Álvaro (1996). Política Urbana e Competitividade. In Sociedade e Território, nº23. Outubro de 1996.

DYE,Richard F. and ENGLAND,Richard W. (2010). Assesssing the Theory and Practice of Land Value Taxation. Policy Focus Report. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

- DYE, Richard F. and ENGLAND, Richard W. (2009). *The Principles and Promises of Land Value Taxation*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- FAINSTEIN, Susan (2012). *Land Value Capture and Justice*. In *Value Capture and Land Policies*. Edited by Ingram, Gregory. K. and Hong Yu-Hung. Lincoln Institute of Land Policy.
- FAINSTEIN, Susan (2010). *The Just City*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- FAINSTEIN, Susan (2008). *Spatial Justice and Planning*. International Conference "Spatial Justice". Nanterre, Paris, March 12-14. <http://www.jssj.org/wp-content/uploads/2012/12/JSSJ1-5en1.pdf> [ACCESSED IN 20.06.2013].
- FAINSTEIN, Susan (1999). *Can We Make the Cities We want?* In BODY-GENFROT, Sophie, BEAUREGARDS, Robert. *The Urban Moment*. Thousand Oaks: Sage.
- FALUDI, Andreas (2007). *Territorial Cohesion and The European Model of Society*. Lincoln Institute of Land Policy.
- FALUDI, A. And Valk, van der (1994). *Rule and Order: dutch planning doctrine in the twentieth century*. Dordrecht. Kluwer.
- FERRÃO, João. (2011). *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Fundação Calouste Gulbenkian
- FLYVBERG, Bent, LANDMAN, Todd, SCHRAM, Sanford (2012). *Real Social Sciences. Applied Phronesis*. New York: Cambridge University Press.
- FLYVBERG, Bent (2010/2001). *Making Social Science Matter. Why social inquiry fails and how it can succeed again*. New York: Cambridge University Press.
- FOLLAIN, James R; GIERTZ, Seth H. (2013). *Preventing House Price Bubbles. Lessons from the 2006-2012 Bust*. Policy Focus Report. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- GASPAR, Lucília Batalha Duarte (2009). *Auto-Segregação sócio-espacial em Lisboa*. <http://www.apdr.pt/siterper/numeros/RPER04/ART04.PDF>
- GEORGE, Henry. (1962/1879). *Progress and poverty*. New York: Robert Schalkenbach Foundation.
- GERVAIS-LAMBONY, Phillipe et DUFAUX, Frédéric (2009). *Justice...Spatiale!* In *Annales de Géographie*, 2009/1 n° 665/666. p.3-15.
- GHEKIÉRE, Laurent (2007). *Le Logement social dans les 27 États membres. Du résiduel à l'universel*. In *Politiques de l'habitat et crises du logement. Problèmes Politiques et Sociaux*. Paris; La Documentation Française.
- GRAFMEYER, Yves (1994). *Regards sociologiques sur la ségrégation*. In BRUN, Jaques; BERNAND, Carmen; RHEIN, Catherine (1994). *La ségrégation dans la ville: concepts et mesures*. L'Harmattan. Paris.

GRAHAM, Steve; MARVIN, Simon. (2001). *Splintering Urbanism: Networked Infrastructure, Technological Mobilities and the Urban Condition*. London: Routledge.

GRANELLE, Jean-Jacques. (2004). *Lés marches foncières, causes ou conséquence de la ségrégation sociale*. In BUFFET, François-Noël et al (2004). *Les Mécanismes Foncières de la Ségrégation*. Paris : ADEF.

GUERRA, Isabel (2008). *Europa e Políticas Habitacionais. Mudanças em Curso*. In *Revista Cidades, Comunidades e Territórios*. Lisboa: ISCTE

GUINOTE, José Carlos S.(2008). *Urbanismo e Corrupção: as mais-valias e o desenvolvimento urbano*. In *Le Monde Diplomatique*. Edição Portuguesa. Agosto.2008. <https://pt.mondediplo.com/spip.php?article213>

GUINOTE, José Carlos S.(2005). *A formação do preço do imobiliário e o sistema de planeamento territorial*. Tese Mestrado em Planeamento Regional e Urbano. UL. http://bibliotecas.utl.pt/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=282942&shelfbrowse_itemnumber=250603

HAMNETT, Chris(1995). *Les changements socio-économiques à Londres : croissance des catégories tertiaires qualifiées ou polarisation? Sociétés contemporaines*, n° 22/23, p. 15-32. Persée. https://www.persee.fr/doc/socco_1150-1944_1995_num_22_1_1529

HARVEY, David (2012) *From the right to the City to the Urban Revolution*. London : Verso .

HARVEY, David (2011/2010). *O Enigma do Capital e as Crises do Capitalismo*. Lisboa: Bizâncio.

HARVEY, David (2009a). *Lecture at the World Social Forum*. Belém. Brazil.[Ac. 20.12.2011] In <http://www.hic-net.org/news.php?pid=2953> .

HARVEY, David (2008). *The Right to the City*. *New Left Review*. [ac. 12.09.2012] In <http://urban-uprising.org/sites/default/files/files/righttothecity.pdf>

HARVEY, David (2006). *Spaces of capitalism : Towards a theory of Uneven Geographical Development*. London : Verso.

HARVEY, David (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford : Oxford University Press.

HARVEY, David (2000). *Possible Urban Worlds*. *Magacities Lectures*. Amersfoort: Twynstra Guddle.

HARVEY, David (1973). *Social Justice and the City*. Georgia: University of Georgia Press. Athens.

HARVEY, Jack; JOWSEY, Ernie. (2004/1981). *Urban Land Economics*. New York : Palgrave Macmillan.

HEALEY, Patsi (2003). *Collaborative Planning in Perspective*. *SAGE journal*. *Planning Theory* 2, n° 2.

HOHFELD, Wesley Newcomb (2000/1919). Some Fundamental Legal Conceptions: As Applied in Judicial Reasoning. Clark, NJ: Lawbook Exchange Ltd.

HOLWAY, Jim, ELLIOT, Don, TRENTADUE, Anna (2014). Arrested Developments. Combating Zombie Subdivisions and Other Excess Entitlements. Policy Focus Report. Lincoln Institute of Land Policy.

INGRAM, Gregory K; HONG, Yu-Hung (2012). Value Capture and Land Policies. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policies.

IVESON, Kurt (2011). Social or spatial justice ? Marcuse and Soja on the right to the city. In Seeking Spatial Justice : Part Three. City, Vol. 15, N° 2, April 2011.

JACOBS, Harvey M. (2006). The « Taking » of Europe : Globalizing the American Ideal of Private Property. Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper.

JACOBS, Harvey (2012). Talking about Property Rights over Tea: Discourse and Policy in the USA and Europe. In NEEDHAM, Barrie; HARTMANN, Thomas. (2012). Planning, by Law and Property Rights Reconsidered. Ashgate.

KUHN, Thomas S. (1962). A Estrutura das revoluções Científicas. Lisboa: Guerra e Paz.

LACIRE, André (2004). L'offre des promoteurs surdétermine-t-elle la demande de ségrégation des ménages ? In BUFFET, François-Noël et al (2004). *Les Mécanismes Fonciers de la Ségrégation*. Paris : ADEF.

LAMAS, J. M. R. G. (2010). *Morfologia Urbana e Desenho da Cidade*. (5.^a ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

LAGRANGE, Hugues, OBERTI, Marco. (2006). Émeutes Urbaines et Protestations. Presse de Science Pro.

LANSLEY, Stewart (2012). The Cost Of Inequality. Why Economic Equality is Essential For Recovery. London : Gibson Square

LEFEBVRE, Henry (2000/1974). La production de l'espace. Paris: Anthropos.

LEFEBVRE, Henry (2013, 1968). *Le Droit à la Ville*. Paris: Anthropos.

LELEVRIER, Cristhine (2004). Les Politiques de lutte contre la ségrégation : mixité des quartiers ou intégration des populations ? BUFFET, François-Noël et al. (2004). *Les Mécanismes Fonciers de la Ségrégation*. Paris : ADEF.

LEHMAN-FRISCH, Sonia (2009). La Ségrégation : Une Injustice Spatiale ? Questions de Recherche. In Annales de Géographie, 2009/1 n° 665/666. p.94-115.

LICHFIELD, Nathaniel, CONNELLAN, Owen (2000). Land Value Taxation for the Benefit of the Community : A Review of the Current Situation in the European Union. Working paper. Lincoln Institute of Land Policy.

LINHART, Virginie (1992). Des Minguettes à Vaulx-en Velin: les réponses des pouvoirs publics aux violences urbaines. Cultures & Conflits. Centre d'études sur les conflits. [AC. 20.12.2015. <http://conflits.revues.org/2019>.

- LIPIETZ, Alain, (1982). A marxist approach to urban ground rent. In PARDO, Maite Martínez (1985). Estudios sobre la renta del suelo.
- LOBO, Manuel da Costa (2001). Administração Urbanística. Evolução legal e a sua pratica. IST Press. Lisboa.
- LOVERING, John (2009). The recession and the End of Planning as We have Known It. International Planning Studies Vol 14. pp1-6.
- MCKENZIE, E. (1994), Privatopia: Homeowner Associations and the Rise of Residential Private Government. Yale: Yale University Press.
- MALHEIROS, Jorge, (2012). Principais desafios à coesão social na Área metropolitana de Lisboa. Incluído no Projecto de Investigação : Projecto REHURB – pensar os grandes bairros de habitação social da AML no contexto das políticas de habitação.
- MARCUSE, Peter (2009). Spatial Justice: Derivative but Causal of Social Injustice. International Conference “Spatial Justice”. Nanterre, Paris, March 12-14. <http://www.jssj.org/wp-content/uploads/2012/12/JSSJ1-4en2.pdf>, [accessed in 20.06.2013].
- MARTIN, Jean-Yves. (1993). Compte à Rebours du Promoteur et Raisonnement de l’aménageur. In Granelle, Jean-Jacques, & Vilmi, Thierry. L’articulation du foncier et de l’immobilier. Paris : ADEF
- MARX, Karl (1881). Marx-Engels Correspondence 1881. Marx to Friedrich A. Sorge. http://www.marxists.org/archive/marx/works/1881/letters/81_06_20.htm ACESSED IN 12.02.2014.
- MASSÉ, Paul. (1993). Niveaux des charges foncières et structure des prix de vente. In Granelle, Jean-Jacques, & Vilmi, Thierry. L’articulation du foncier et de l’immobilier. Paris : ADEF
- MASSEY, Doreen (1977). The Analysis of the capitalist landownership: an investigation of the case of Great Britain. International Journal of Urban and Regional Research, vol I, nº3. p. 402-424.
- MAURIN, Eric (2004). Le Ghetto français. Enquête sur le séparatisme social. Paris : Seuil.
- MEKKES, P.H.(2007). The effect of the new spatial Planning Act and the Memorandum on Space on the Dutch Spatial Planning Doctrine. Wageningen University. Arnhem.
- MUÑOZ GIELEN, Demétrio (2010). Capturing Value Increase in Urban Redevelopment. Sidestone Press.
- MUÑOZ GIELEN, Demétrio (2008). Public Value and the financing of public infrastructure in England, Valência and the Netherlands. Comunicação ao International Academic Forum, Planning, law and property rights .AESOP. Warsaw. 14-15 de Fevereiro de 2008. [Ac. 20.09.2012] In http://www.urbsadvies.nl/attachments/Paper_Demetrio_Muoz_submitted_version.pdf.
- MUÑOZ GIELEN, Demétrio, Tasan-Kok, Tuna (2010). Flexibility in Planning and the consequences for public-value capturing in UK, Spain and the Netherlands. In European Planning Studies, Volume 18, Issue 7, July 2010. [Ac. 20.9.2012] <http://www.researchgate.net/publication/228463851>.

- NADIN,Victor (2007). The Emergence of the Spatial Planning Approach in England. Planning Practice and Research.Vol.22, Nº1.pp.46-32.
- NATACHA, Aveline. (1995). La Bulle Foncière au Japon. Paris : ADEF
- NEEDHAM, Barrie; HARTMANN,Thomas(2012). Planning, by Law and Property Rights Reconsidered. London: Ashgate.
- NEEDHAM, Barrie.(2006) Planning, Law and Economics: The rules we make for using land. Londres: Routledge.
- NEEDHAM, Barrie(2004). The new Dutch spatial planning act. Continuity and change in the way in wich the Dutch regulate the practice of spatial planning. GAP – Research Group Governance and Places- University of Nojmegen. Working Paper Series.
- NEEDHAM,Barrie, VERHAGE, Roelof(2003) The Politics of Land Policy: Using Development Gains for Public Purposes. In <http://www.iul-urbanisme.fr>
- NEEDHAM, Barrie (1992). A Theory of Land Prices When Land is Supplies Publicly. The case of Netherlands. In Urban Studies, vol. 29, n. ° 5. pp. 669 – 686.
- NEWMAN,Peter. ; THORNLEY,Andy (1996). Urban Planning in Europe: International Competition. National Systems, anding Projects. London: Routledge.
- NOZICK, Robert (2013/1974). Anarchy, State and Utopia. New-York: Basic Books.
- NOZICK, Robert (2009). Anarquia,Estado e Utopia. Com introdução de João Rosas. Lisboa: Edições 70.
- NOZICK, Robert (1989). The Examined Life. Philosophical Meditations (1989). New-York: Touchstone.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula (2003). Urbanismo Comparado: O Paradigma do Modelo Alemão. Comunicação às Conferências sobre “Ordenamento do Território e Revisão dos PDM.Figueira da Foz.
- O’SULLIVAN, Arthur.(2003/1990). Urban Economics. Mc Graw Hill, Ltd.
- PARDAL, Sidónio (2004). Estudos sobre o novo diploma para a REN e a RAN. Disciplina de construção for a dos perímetros urbanos. Lisboa. ISA/UTL
- PARDAL, Sidónio. Lobo, Manuel Costa (2000). O conceito de Planeamento. In PARDAL, Sidónio, CORREIA, Paulo e LOBO, Manuel Costa. Normas Urbanísticas – Volume IV –Planeamento Integrado do Território –Elementos da teoría Critica. Lisboa. DGOT –UTL
- PARDAL, Sidónio; ZÉLIA, Pinheiro.(2000) O direito de Alterar o Uso do Solo, de Edificar e de Urbanizar. In PARDAL, Sidónio, CORREIA, Paulo e LOBO, Manuel Costa. Normas Urbanísticas – Volume IV –Planeamento Integrado do Território – Elementos da teoría Critica. Lisboa. DGOT –UTL
- PARDO, Maite Martínez (1985). Estudios sobre la renta del suelo. Comunidad de Madrid, Consejeria de Ordenacion del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda
- PHILIPOPOULOS-MIHALOPOULOS, Andreas(2010). Law’s Spatial Turn: Geography Justice and a Certain Fear of Space.

PIGOU, A.C.(1932). The Economics of Welfare. London: Macmillan.

PINÇON, Michel; PINÇON-CHARLOT, Monique. (2004). L'agrégation spatiale des élites sociales. (2004). In BUFFET, François-Noël et al. (2004). Les Mécanismes Fonciers de la Ségrégation. Paris : ADEF.

PLIEZ, Éric (2012). Les personnes à la rue et le logement d'urgence. In Revue Esprit. Outubro de 2012.

PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro e CABRAL, João (2003) Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro e CABRAL, João (2011). Políticas Urbanas II – Transformações, Regulação e Projectos. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

PRETECEILLE, Edmond (2009). La ségrégation ethno-raciale a-t-elle augmenté dans la métropole parisienne ? Ophrys | Revue française de sociologie.
https://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=RFS&ID_NUMPUBLIE=RFS_503&ID_ARTICLE=RFS_503_0489

PRETECEILLE, Edmond (2004). Définir et analyser la ségrégation sociale. In BUFFET, François-Noël et al. (2004). Les Mécanismes Fonciers de la Ségrégation. Paris : ADEF.

PRETECEILLE, Edmond (2001). Les transformations de la ségrégation sociale en Ile-de-France 1982-90. Paris : Cultures et Sociétés Urbaines.

PRETECEILLE, Edmond (2000). Division sociale et services urbains. Volume I : Inégalités et contrastes sociaux en Ile-de-France. Paris : Cultures et Sociétés Urbaines.

PRETECEILLE, Edmond (1995). Ségregations Urbaines. Societé Contemporaines, nº 62.

RAPOSO, Rita (2008). Condomínios fechados em Lisboa : paradigma e paisagem. In Análise Social, vol. XLIII (1.º), 2008, 109-131.
<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1239014721M0tDQ1xh4Ks30SP4.pdf>

RAPOSO, Rita (2002). Novas paisagens : a produção de condomínios privados na Area Metropolitana de Lisboa. Tese de Doutoramento. ISEG.
<https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/200/browse?type=author&order=ASC&rpp=20&value=Raposo%2C+Maria+Rita+Duarte>

RAWLS, John (1971). A Theory of justice. Harvard University Press.

RENARD, Vincent (2012). Unne politique du logement illisible. P.49-55. In Le logement au cœur de la crise Editions Esprit. Paris.

RENARD, Vincent (2008). Property Rights Protection and Spatial Planning in European Countries. In Properties Rights and Land Policies. Lincoln Institute of Land Policy International Land Policy Conference.

RENARD, Vincent. (2002). Les dynamiques économiques desvilles du XXI siècle : dérive des marchés immobiliers et fragmentation urbaine. Communication à l' Academie des Sciences Morales et Politiques

RENARD, Vincent. (2001). Le Financement de l'aménagement – Réflexions à partir de quelques exemples étrangers: Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Etats-Unis. DRAST, n.º 53

RENARD, Vincent. (1998). L'économie du logement : le préalable foncier. In GRANELLE, Jean Jacques, VILMIN, Thierry.(1993). L'articulation du foncier et de l'immobilier.Paris. ADEF

RENARD, Vincent. (1993). Bulles spéculatives, prix immobiliers, pris fonciers. In SEGAUD, Marion, BONVALET, Cathérine, BRUN, Jacques. Logement et Habitat – L'état des savoirs.Paris. ADEF

RENARD, Vincent. (1894). Développement urbain, financement des equipments et récupération des plus-values. Faut-il faire payer le permis de construire.In Revue d'Economie Régionale et Urbaine, 3 ,369-378

REYNAUD, A. (1981). Societé, espace et justice. PUF.Paris.

RIVAS, Daniel Santana (2012). Explorando algunas trayetórias recientes de la justicia en la geografía humana contemporánea : de la justicia territorial a las justicias espaciales. In Cuadernos de Geografía. Revista Columbiana de Geografía. Volume 21, nº2. P.75-84 Bogotá. Colombia.

RODRIGUES,Andrés Betancor e GARCIA de DIEGO,Javier-Garcia Bellido (2001). Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales. In CyTET, XXXIII (127) 2001.

SASSEN. Saskia.(2001), The Global City : New York, London, Tokyo, 2^e éd. (1^{re} éd.1991), Princeton. Princeton University Press.

SCOTT, Allen J.(1976). Land and Land Rent : an interpretative review of the French littérature. Departement of Geography Univ. Califórnia. In PARDO, Maite Martínez (1985). Estudios sobre la renta del suelo.

SMITH,Neil (2008/1984). Uneven Development. Nature, Capital and the Production of Space. Georgia: University of Georgia Press Athens.

SOJA, Edward(2010).*Seeking Spatial Justice*. London: University of Minnesota Press.

SOJA, Edward (2009).The city and spatial justice. International Conference "Spatial Justice". Nanterre, Paris, March 12-14.<http://www.jssj.org/wp-content/uploads/2012/12/JSSJ1-1en4.pdf> accessed in 20.06.2013.

SORENSEN, Anthony D; DAY, Richard (1981). Libertarian Planning. The Town Planning Review nº 52(4). <http://www.jstor.org/stable/40103494>

STEAD,Dominic; MEIJERS,Evert (2009). Spatial planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors. Planning Theory and Practice.

TOPALOV, C. (1973). Capital et Propriété Foncière. Centre de Sociologie Urbaine. Paris.

YOUNG, Iris Marion (2011/1990). Justice and the Politics of Difference . Princeton, New Jersey : Princeton University Press.

VÉRON, Jacques (2006). L'Urbanisation du Monde. Paris: Éditions La Découverte.

VILMIN, Thierry (2004). Les politiques foncières de la mixité sociale. In BUFFET, François-Noell et al(2004). *Les Mécanismes Fonciers de la Ségrégation*. Paris : ADEF

VIRGINIE, Linhart (1992), Des Minguettes à Vaulx-en-Velin: les réponses des pouvoirs publics aux violences urbaines. *Cultures & Conflits*.06.1992. Mis en ligne le 31 mars 2006. URL : <http://conflits.revues.org/2019>. [Ac 20.12.2015]

VOITH, Richard P. and WACHTER, Susan M(2012). The affordability Challenge: Inclusionary Housing and Community Land Trusts in a Federal System. In *Value Capture and Land Policies*. Edited by Ingram, Gregory. K. and Hong Yu-Hung . Lincoln Institute of Land Policy.

WALDRON, Jeremy(1993). A Right-Based Critique of Constitutional Rights. *Oxford Journal of Legal Studies*.Vol.13.

WENDY, Brown (2006). American Nightmare: Neoliberalism, Neoconservadorism, and De-Democratization. *Political Theory* 34, nº6. <http://www.jstor.org/stable/20452506>

WILKINSON, Richard, PICKETT, Kate (2010) O Espírito da Igualdade. Porque razão sociedades mais igualitárias funcionam quase sempre melhor.Editorial Presença. Lisboa.

WOLF-POWERS, Laura (2012). Community Benefits Agreements in a Value Capture Context. In *Value Capture and Land Policies*. Edited by Ingram, Gregory. K. and Hong Yu-Hung . Lincoln Institute of Land Policy.

DOCUMENTOS/LEGISLAÇÃO EM SÍTIOS NA INTERNET

Constitution de la République Française du 4 octobre 1958, acedido em 4.04.2014 em http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution_11-2011.pdf

Code Civil. Version consolidée au 27 mars 2014. Acedido em 04.04.2014. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070721>

Code de l'urbanisme. Version consolidée au 1 avril 2014 . Acedido em 04.04.2014.<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074075>

Le GRIDAUH, Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat. <http://www.gridauh.fr/le-gridauh/presentation/>

INE (2003). Estatísticas da Construção e Habitação.

GOP 2010-2013, pag 2.

In http://www.cm-alcochete.pt/uploads/document/file/46/GOP_Orcamento_2010.pdf

GOP 2016-2019, pag 3/9 e seguintes.

In http://www.cm-alcochete.pt/uploads/document/file/626/GOP_Orcamento2016.pdf

PROTAML – Plano Regional Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa. <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/plano-regional-de-ordenamento-do-territorio-da-area-metropolitana-de-lisboa/54.htm>

PEDESPES – Plano Estratégico para o Desenvolvimento da Península de Setúbal.
<https://www.amrs.pt/pages/139>